

LES Pouvoirs Judiciaires des Préfets

L'Article 10 du Code d'Instruction criminelle

Présentée et soutenue le vendredi 30 janvier 1914, à 1 h. 1/2

Jacques MARIZIS

avocat à la cour d'appel

Président : M. LARNAUDE, professeur.

Suffragants : { MM. GARÇON,
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, } *professeurs*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1914

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LES Pouvoirs Judiciaires des Préfets

ET

L'Article 10 du Code d'Instruction criminelle

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le vendredi 30 janvier 1914, à 1 h. 1/2



PAR

Jacques MARIZIS

avocat à la cour d'appel

Président : M. LARNAUDE, *professeur*.

Suffragants : { MM. GARÇON,
GEOUFFRE DE LAPRADELLE, } *professeurs*

PARIS

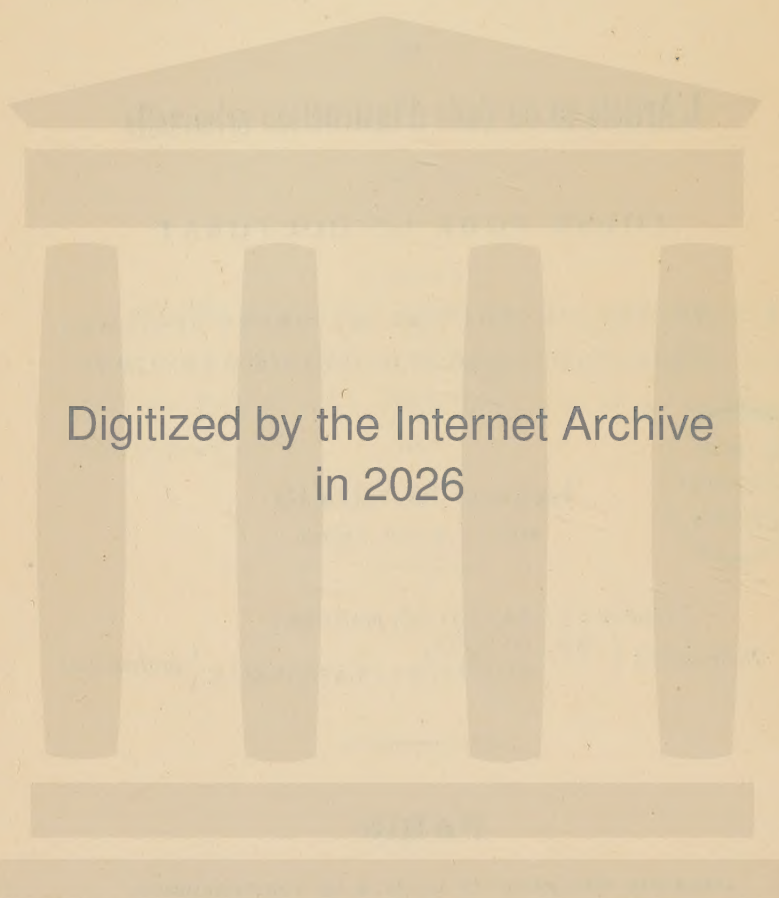
LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

—
1914



Digitized by the Internet Archive
in 2026

PRÉFACE

On étonnerait bien ceux qui croient que la Révolution a supprimé les lettres de cachet en leur disant qu'il existe dans notre législation un texte les faisant, dans une certaine mesure, revivre.

Il en est pourtant ainsi :

Malgré la Révolution de 1789, malgré celle de 1848, malgré celle du 4 septembre, l'article 10 du Code d'instruction criminelle donne aux préfets le droit d'opérer des arrestations, des perquisitions, des saisies.

Qu'est ce à dire ? Si ce n'est que la liberté des particuliers dépend d'un personnage politique, qu'elle est à la merci du pouvoir exécutif.

L'article 10 a subi depuis un siècle les attaques les plus vives : « C'est de l'ancien régime tout pur, écrit M. Lar-naude ». « Ce n'est qu'une forme moderne et hypocrite des lettres de cachet », dit M. Mirman.

La Société Générale des Prisons, la Ligue des Droits de l'homme, des publicistes, des orateurs dans les Congrès ont réclamé la suppression des pouvoirs conférés aux préfets par l'article 10 ; des projets de loi tendant à l'abrogation de cet article ont été déposés à la Chambre et au Sénat.

Pourtant, l'article 10 existe toujours.

Comment et par quelle raison une disposition qui rappelle une des manifestations les plus abhorrées de la puissance royale a-t-elle pu se maintenir ?

Existerait-il des institutions nécessaires qui renaîtraient sans cesse malgré les révolutions successives ?

Serait-ce que les gouvernements, même les plus libéraux, ont parfois besoin, pour assurer leur conservation, de recourir aux mesures employées par les gouvernements despotiques ?

Serait-ce que la sécurité publique entraîne parfois et fatalement le sacrifice des garanties dues à chacun ?

Serait-ce que la raison d'Etat qu'on n'ose plus invoquer se trouverait au fond de tous les régimes ?

Quoi qu'il en soit, il nous a paru intéressant d'étudier l'origine de l'article 10, le milieu dans lequel il a été élaboré, et pour mieux comprendre l'état d'esprit de ceux qui ont pris part à sa rédaction, d'examiner les lettres de cachet auxquelles l'article 10 doit incontestablement son origine.

Nous avons exposé les projets de réforme et nous nous sommes demandé s'il n'est pas nécessaire de conserver sous une rédaction plus claire et plus précise une disposition qui n'est peut-être dangereuse que parce qu'elle est, comme le voulait Napoléon, courte et obscure.

Il a fallu, pour mener à fin ce travail, nous livrer à des enquêtes patientes et souvent laborieuses. Si, par une réserve que l'on comprendra, il ne nous a pas toujours été permis d'indiquer les sources auxquelles nous avons puisé, nous pouvons affirmer qu'il n'y a pas une de nos assertions qui ne corresponde à des renseignements soigneusement contrôlés.

CHAPITRE PREMIER

LA LIBERTÉ INDIVIDUELLE SOUS L'ANCIEN RÉGIME

I. — Les lettres de cachet.

On s'imagine trop aisément que les lettres de cachet ne contenaient que des ordres d'exil ou d'emprisonnement. Ce fut là évidemment leur emploi le plus fréquent, mais ce ne fut pas le seul.

Le roi adressait des lettres de cachet aux Etat généraux ou aux Etats provinciaux pour les convoquer ou pour vaincre les résistances qu'ils opposaient à ses volontés (1).

Un officier était-il promu dans son régiment ? C'était par une lettre de cachet qu'il était mis en possession de sa charge (2).

Le roi voulait-il recommander à une cour de justice de hâter ou de retarder un jugement dans une cause dont elle était saisie ? C'était encore à ce moyen qu'il avait recours.

Il est assez difficile de définir la lettre de cachet.

Guyot, dans le *Répertoire de Jurisprudence*, se borne à dire que ce sont des « lettres écrites par ordre du roi, contresignées par un secrétaire d'Etat et cachetées du cachet du roi » (3).

Cette formule, malgré son imprécision, est la seule qui

(1-2) V. M. Funck-Brentano, *Lettres de cachet à Paris*.

(3) Guyot, *Répertoire de jurisprudence*, t. X, éd. 1785.

puisse s'appliquer aux lettres de cachet des différentes époques.

Il conviendrait cependant d'ajouter que la volonté du roi ainsi exprimée était secrète, en ce sens qu'elle ne devait être connue que de la personne ou du corps auxquels la lettre était destinée.

Au début les lettres de cachet étaient écrites à la main sur de simples feuilles de papier ; plus tard, leur formule fut imprimée ; la lettre était pliée et cachetée au moyen de cire rouge dans laquelle on apposait l'empreinte du sceau particulier du roi (1).

Ce cachet avait une double utilité : il empêchait les indiscrets de prendre connaissance de la volonté royale sans briser le cachet ; il donnait aux lettres de cachet leur authenticité, car à l'époque où celles-ci entrèrent en usage, la signature ne suffisait pas pour attester l'authenticité d'un document (2) (3).

A raison de leur contenu, et de leur mode de fermeture, ces lettres étaient appelées indifféremment : *litterae closae*, *lettres closes*, *ordres du roi* et *lettre de cachet*. Cette désignation s'appliquait particulièrement aux lettres que nous étudierons et elle resta seule en usage dans le langage officiel.

On opposait les lettres de cachet aux lettres patentes nommées aussi *litterae patentes* ou *lettres ouvertes* qui contenaient l'expression de la volonté royale destinée à être

(1-2) D'après M. Esmein, à son cours d'histoire du droit public, année 1911-1912.

(3) Cette pratique se trouve rapportée dans une lettre écrite par Charles V en 1367 : *Visis super certis aliis nostris litteris nostri nominis manu nostra propria signatis, sut signeto annuli nostri secreto; clausis...* » *Ordonnances du Louvre*, t. V, p. 26, cité par M. le professeur Esmein à son cours, 1911-1912.

publiée. Celles-ci étaient revêtues du grand sceau de l'Etat apposé par le Chancelier ou le Garde des Sceaux : elles commençaient par la formule : « A tous présents et à venir, salut.... »

Les lettres de cachet, en raison de leur caractère personnel, avaient la forme d'une lettre missive.

En tête était écrit le nom de celui ou de ceux auxquels elle était adressée. Sa formule habituelle était la suivante :

« Monsieur (nom et qualité du destinataire),... je vous
« fais cette lettre pour vous dire que ma volonté est que
« vous fassiez telle chose dans un tel temps, si n'y faites
« faute. Sur ce, je prie Dieu qu'il vous ait en sa sainte et
« digne garde » (1).

La lettre portait à l'extérieur l'adresse de celui auquel elle était destinée.

Les lettres de cachet ne furent pas créées par une loi. Ce furent d'abord des écrits dans lesquels le roi exprimait sa volonté particulière : il écrivait à un de ses officiers pour lui donner un ordre.

Ce mode de gouvernement était la conséquence naturelle de la toute puissance au moins théorique du souverain et de la confusion des pouvoirs sous l'ancien régime. Le roi était, comme on l'a dit, « empereur en son royaume » ; en cette qualité, il légiférait et gouvernait. Il était aussi souverain juge.

En pratique, le roi n'exerçait lui-même que le pouvoir législatif, soit seul, soit avec le concours des Etats-Généraux, des Parlements, ou des Cours souveraines.

Le pouvoir exécutif était confié à des officiers, qui

(1) *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence civile, criminelle, canonique et bénéficiale*, t. X, p. 479, Lettre de cachet. — Voir aux annexes les formules des lettres de cachet.

avaient reçu du souverain le droit de donner directement des ordres. Ils portèrent différents noms. C'étaient les secrétaires, les ministres.

Le pouvoir judiciaire était confié à des magistrats.

Le roi conférait à ses agents l'exercice de ses pouvoirs ; il conservait sa souveraineté dont il pouvait user lui-même, en écartant les délégués ordinaires, même lorsque ceux-ci étaient propriétaires de leur charge.

Le roi restait notamment le souverain juge et pouvait intervenir dans les affaires judiciaires, substituer sa volonté dans un cas déterminé aux effets de la loi ou à l'action des tribunaux : c'était la justice retenue.

Les anciens auteurs, justifiaient facilement ces prérogatives royales. Le roi, disaient-ils, en déléguant l'exercice d'une part de sa souveraineté, n'aliène pas les droits qui en dérivent, la délégation est un simple mandat ; le roi peut reprendre ses droits quand bon lui semble (1).

Bien plus, lorsque le roi gouvernait ou jugeait lui-même, il n'était pas tenu de se conformer aux lois qu'il avait édictées ; il pouvait légalement donner des ordres illégaux. C'était l'application d'une maxime empruntée au droit romain : *Rex legibus solutus est*. On disait aussi, quand le monarque exerçait le pouvoir judiciaire, qu'il usait de « voix de faict » par opposition aux « voies de droit » qui devaient être suivies par les tribunaux. On poussait très loin les conséquences de la puissance royale : on admettait que le roi pouvait mettre à mort un de ses sujets pour des faits non prévus par la loi (2) ; à plus forte raison pouvait-il l'emprisonner ou l'exiler.

(1) M. Esmein, à son cours, année 1911-1912.

(2) Laroche-Flavin, *Treize livres au Parlement de France*, liv. XIII, chap. XII, n° 1.

Les lettres de cachet étaient le moyen employé le plus souvent par le roi pour exercer directement sa souveraineté.

On n'est pas d'accord sur l'époque exacte à laquelle les lettres de cachet commencèrent à être en usage. Certains auteurs en font remonter l'origine au début de la royauté ; mais il semble plus vraisemblable qu'elles ne furent employées qu'au ^{xiv}^e siècle. A cette époque les lettres par lesquelles le roi donnait des ordres prirent la forme qui leur resta.

D'après M. Chassaingne (1), elles étaient déjà en usage en 1318. Une ordonnance du 16 novembre 1318 y fait allusion, ou plus exactement décrit le cachet dont certaines lettres devaient être pourvues.

M. Esmein a soutenu avec raison qu'elles n'étaient pas antérieures au milieu du ^{xiv}^e siècle. C'est en effet dans une ordonnance du 10 avril 1357 (2) qu'on trouve la première distinction entre les lettres patentes et les lettres closes.

Les plus anciennes lettres de cachet qu'on possède actuellement sont même postérieures à cette date (3). Elles sont adressées au Trésorier de France pour ordonner des paiements relatifs à l'achat du Comté du Forez (7 décembre 1367) et à la rançon de Duguesclin (5 mars 1368) (4).

Au début, le roi délivrait, signait et scellait lui-même les lettres de cachet. Elles étaient alors peu employées (5) ;

(1) André Chassaingne, *Des lettres de cachet sous l'ancien régime*. Thèse pour le doctorat, p. 14.

(2) *Ordonnances des rois de France de la troisième race*, t. III, p. 61.

(3) M. de Montblin, *Maximes du droit public français*, soutient que les lettres de cachet n'apparaissent qu'en 1560.

(4) Giry, *Manuel de diplomatie*. Lettre de cachet.

(5) Esmein, *Cours élémentaire du droit français*, 10^e édit., p. 450.

mais quand leur usage devint fréquent, le sceau privé fut apposé par le chambellan qui en avait la garde. A la fin du xvi^e siècle, à l'époque où les secrétaires du roi prirent l'habitude de signer pour lui, elles furent délivrées par eux sans même que le roi s'en occupât.

Au xviii^e siècle, le roi n'intervenait que dans les cas exceptionnels, lorsqu'il s'agissait de personnages de marque ou d'affaires d'État. En général, c'était le ministre qui décidait s'il y avait lieu de recourir à cette mesure.

Dans les cas urgents, les intendants et le lieutenant de police (1), considéré comme intendant de Paris, délivraient des ordres d'arrestation qui avaient la forme de lettres de cachet, mais qui n'avaient qu'un effet provisoire : c'étaient les « lettres d'anticipation » (2). La situation du détenu était ensuite réglée par le ministre qui délivrait après enquête une lettre de cachet.

Quoi qu'on en pense généralement, et bien que le roi en eût le droit, celui-ci ne délivrait que très rarement des lettres de cachet sans raison sérieuse. En feuilletant les archives, en consultant la liste des prisonniers enfermés à la Bastille, on voit que, sauf dans des cas exceptionnels, la délivrance des lettres de cachet était entourée de garanties.

Celui qui voulait obtenir une lettre de cachet s'adressait à l'intendant ou à un de ses subdélégués, au lieutenant de police, ou même au procureur du roi. Il lui remettait un placet dans lequel il devait exposer les motifs de sa requête ; si le plaignant le désirait, son nom restait ignoré.

L'intendant chargeait immédiatement un fonctionnaire

(1) Les municipalités délivraient aussi des lettres de cachet. — Voir la thèse de M. Chassaingue.

(2) Voir la formule aux annexes.

d'ouvrir une enquête pour s'assurer de la réalité des faits allégués ; cette enquête était menée avec beaucoup de soin. Le résultat de ces investigations était transmis avec la dénonciation au ministre, et c'était celui-ci qui décidait s'il y avait lieu de délivrer une lettre de cachet. Souvent il la refusait, lorsqu'il jugeait que la dénonciation était mal fondée ou que la faute ne méritait aucune répression. Les lettres de refus sont très fréquentes, et on est surpris de voir avec quel soin le ministre étudiait lui-même les dossiers.

Souvent aussi, avant de prendre une décision, le ministre faisait procéder à des contre-enquêtes et faisait contrôler les renseignements fournis par les intendants. Mme de Maintenon examinait les demandes dont les femmes étaient l'objet (1).

Quelquefois l'intendant ou son représentant se bornait à faire appeler le coupable, à lui adresser un avertissement et à le menacer de l'emprisonnement.

Lorsqu'il y avait lieu de délivrer un ordre de détention, celui-ci était exécuté par les soins du lieutenant de police ou des intendants.

Ceux-ci confiaient la lettre à « quelque officier de police ou même à quelque personne qualifiée selon les personnes auxquelles la lettre s'adressait ». (2). Au XVIII^e siècle on remettait à l'officier de police, outre la lettre de cachet, un ordre d'arrestation (3).

Le porteur s'assurait du destinataire et il mettait parfois dans l'exécution de sa mission une sorte d'élégance.

(1) *Revue des études historiques*, 1892, p. 230.

(2) *Répertoire universel de jurisprudence*, *op. cit.* Lettre de cachet.

(3) Voir aux annexes la formule.

Était-ce un gentilhomme que l'on menait à la Bastille, un carrosse attendait à sa porte.

Était-ce une dame qu'il fallait conduire à Saint-Lazare ou dans un couvent, c'était une femme qui venait la prier de la suivre.

Les formalités qui accompagnaient la signature des lettres de cachet étaient entourées de beaucoup de discrétion.

On procédait à l'arrestation en grand mystère, la nuit, ou de telle manière que les voisins même pouvaient croire qu'il s'agissait d'un voyage volontaire.

Le prisonnier était conduit dans la forteresse, la prison ou le couvent, qui avait été désigné. L'ordre du roi était communiqué au geôlier, celui-ci n'admettait en effet les détenus que sur une réquisition formelle. En principe, le prisonnier devait être interrogé dans les vingt-quatre heures qui suivaient son incarcération (1), mais cette règle ne devait pas être très souvent appliquée.

Les détenus étaient visités dans leur prison par les intendants. Ceux-ci les interrogeaient, écoutaient leurs réclamations, demandaient leur mise en liberté lorsqu'ils le jugeaient à propos. L'ordonnance de 1670 (2) sur l'instruction criminelle prescrivait au procureur de visiter les prisons au moins une fois par semaine pour y recevoir les plaintes de ceux qui y étaient enfermés.

Il était très rare que le roi ou les ministres prissent l'initiative de délivrer une lettre de cachet ; généralement elles étaient réclamées par les intendants saisis d'une dénonciation ou d'une requête. Ces demandes pouvaient

(1) D'Avenel, *Richelieu et la monarchie absolue*, liv. III, chap. VI, t. IV, p. 71.

(2) Art. 35, Ord. crimin. ; Isambert, *Anciennes lois françaises*, t. XIX, n° 623.

émaner de tous ceux qui étaient intéressés à l'arrestation.

Les demandes les plus fréquentes étaient adressées par les pères de famille pour protéger leur autorité et punir les enfants rebelles. C'étaient du reste celles qui étaient accueillies avec le plus de facilité par l'administration.

A défaut du père, la mère pouvait obtenir une lettre de cachet. Les enfants s'adressaient au roi pour faire incarcérer leurs parents lorsque ceux-ci dilapidaient leur fortune ou compromettaient l'honneur familial.

Si un mari avait de graves sujets de mécontentement contre sa femme, il demandait une lettre de cachet. En revanche les femmes pouvaient faire envoyer en prison leur mari. Les requêtes de maris étaient plus nombreuses que celles des femmes et, si l'on en croit l'auteur, dès qu'une femme avait obtenu une lettre de cachet contre son mari, elle s'empressait de demander sa mise en liberté avec insistance.

En cas de décès ou d'absence du mari, c'était à ses parents qu'il appartenait de réclamer une lettre de cachet contre l'épouse infidèle ou oublieuse de ses devoirs.

On attachait une telle importance à l'honneur des familles, qu'à défaut d'autres parents, les oncles et les cousins pouvaient faire arrêter celui qui se rendait indigne des aïeux communs.

En province, le seigneur, dont l'autorité s'était cependant bien affaiblie, avait conservé le droit de surveiller la conduite des habitants de ses domaines. Le curé veillait aussi à la moralité de ses paroissiens. Bien souvent il remettait à l'intendant des placets surtout contre les mauvais sujets et les femmes, ainsi qu'il est écrit dans un de ces placets, « qui se livrent au libertinage avec des personnes de tout état et même des ecclésiastiques ».

Enfin les voisins eux-mêmes pouvaient se plaindre du trouble jeté dans un quartier par la conduite d'un de ses habitants.

Autant les personnes qui avaient le droit de réclamer une lettre de cachet étaient nombreuses, autant les motifs invoqués étaient variés.

Contrairement à une opinion encore trop répandue, le roi n'embaillait que bien rarement un de ses sujets par caprice ; seuls ceux qui l'approchaient de trop près pouvaient craindre son bon plaisir. Mme Dubarry, par exemple, reçut, le jour où elle cessa de plaire à Louis XV, une lettre de cachet l'invitant à aller habiter la province (1).

De même, les lettres délivrées pour des motifs politiques (2), étaient exceptionnelles. M. Joly n'en trouve que deux pendant tout le XVIII^e siècle dans la généralité de Caen, et M. Funck-Brentano pense que leur proportion par rapport aux lettres de police n'excédaient pas deux ou trois pour mille (3).

Parmi ceux qui eurent à subir les lettres de cachet, il convient de citer les imprimeurs et les auteurs. Sans doute, Beaumarchais exagère en disant qu'à son époque « on ne pouvait imprimer un livre qu'à la condition qu'il ne fût question ni de l'autorité, ni du culte, ni des corps en crédit, ni de l'Opéra, ni des autres spectacles, ni des personnes qui tiennent à quelque chose » (4). Mais il fallait se

(1) Duruy, *Précis d'histoire de France*, t. II.

(2) Au XVIII^e siècle, il y eut cependant de nombreuses lettres délivrées contre les jansénistes et les protestants. Clément, *Police sous Louis XIV*, p. 270 et suiv.

(3) Les lettres de cachet ont donné lieu à bien des exagérations. Dufay, par exemple, dans le *Dictionnaire de la Conversation*, soutient que Richelieu délivra 80.000 lettres de cachet.

(4) Beaumarchais, *Mariage de Figaro*, V, 3.

garder d'attaquer la religion ou le gouvernement. Voltaire, qui n'avait pas été assez prudent, fut exilé en Suisse et plus tard enfermé à la Bastille. Pour des motifs analogues, Diderot fut quelque temps prisonnier au donjon de Vincennes.

Les imprimeurs, avant d'éditer un ouvrage, prenaient des précautions minutieuses auxquelles ils étaient astreints par les ordonnances de police et les règles de leur corporation. S'il leur arrivait de publier des écrits trop hardis, une lettre de cachet leur faisait bien vite comprendre le danger de cet oubli.

Lorsqu'un auteur ne trouvait pas d'imprimeur en France, il faisait éditer son œuvre à l'étranger, le plus souvent en Hollande. Les volumes étaient ensuite introduits en cachette. Lorsque la police en était avertie, c'était en vertu de lettres de cachet qu'elle saisissait les ouvrages incriminés, qu'elle conduisait en prison les détenteurs et même les simples lecteurs de ces livres défendus. C'était encore à l'aide de lettres de cachet que l'administration saisissait les dessins irrévérencieux, séditieux, contraires aux mœurs ou à la religion, qu'elle emprisonnait leurs marchands et leurs auteurs.

Quand des étrangers étaient suspects, l'intendant les faisait emprisonner au moyen d'une lettre de cachet ; si on estimait qu'ils n'étaient plus à craindre, on les échangeait contre des Français détenus dans d'autres pays (1). C'était la forme primitive de l'expulsion qui est opérée aujourd'hui, sur l'ordre du ministre de l'intérieur.

Pendant longtemps, les aliénés ne furent pas considérés comme des malades qui peuvent être soignés. On se préoc-

(1) Voir à ce propos les vers d'un poète nommé Loret, et que

cupait seulement de les mettre hors d'état de nuire. Dans ce but, on les enfermait non dans des asiles ou dans des hospices, mais dans les prisons. Aucune législation ne s'occupait de leur sort. C'était par une lettre de cachet qu'on les privait de leur liberté. Cette lettre était délivrée à la demande de la famille de l'aliéné ou d'office lorsque celui-ci devenait un danger public (1).

La prostitution sous l'ancien régime était réglementée comme de nos jours : elle était tolérée à Paris par le lieutenant de police, en province, par les municipalités, à la condition qu'elle ne causât aucun scandale. Il y avait déjà à cette époque une police des mœurs.

On ne se servait pas des lettres de cachet pour les prostituées de bas étage ; elles étaient arrêtées pour les infractions les plus légères et emprisonnées sur l'ordre de fonctionnaires subalternes. Celles qui étaient atteintes de maladies contagieuses étaient envoyées à l'hôpital ou en prison. Les lettres de cachet étaient réservées aux grandes courtisanes, à celles qui avaient des amants riches et puissants, ou bien encore aux femmes qui vivaient avec un amant lorsque leurs relations faisaient scandale.

M. Chassaigne rapporte à la page 199 de sa thèse :

On a sorty, ces jours derniers
Le nombre de neuf prisonniers
Français (mais tenant pour bastille)
Du fort enclos de la Bastille
Qu'on changez de bonne foi
Pour de vrais serviteurs du roy,
Lesquels, depuis quelques semaines
L'Espagnol tenait dans ses chaînes.

(1) Voir la circulaire envoyée en 1784 aux intendants par M. de Breteuil, ministre de la maison du roi : il recommandait de prendre des renseignements avant d'enfermer un aliéné.

Des actrices furent conduites au For-l'Evêque à la suite d'aventures amoureuses, de difficultés avec leurs directeurs ou avec le public (1) ; ni les demoiselles du ballet de l'Opéra, ni même les acteurs attachés au théâtre du roi n'échappaient, quoi qu'on en ait dit, aux lettres de cachet (2).

Mlle Chopin, danseuse surnuméraire à l'Opéra, fut emprisonnée pour avoir refusé de paraître en scène.

Mlle Clairon (3) et plusieurs acteurs de la Comédie Française furent enfermés au For-l'Evêque pour n'avoir pas voulu jouer à la suite de querelles et d'intrigues de coulisse. La grande actrice fut tout d'abord fâchée de l'aventure ; une gratification de quarante mille francs que le roi lui envoya à sa libération lui fit oublier l'affront.

Dans les difficultés qui pouvaient surgir au sein des familles, les lettres de cachet étaient souvent employées.

Un mari avait-il des habitudes d'ivresse et négligeait-il ses affaires, sa femme obtenait une lettre de cachet et le faisait enfermer dans quelque bastille.

Un prodige dilapidait-il sa fortune, une lettre de cachet le ramenait à la raison ; un fils avait-il des relations dangereuses, un séjour à la Bastille l'éloignait du milieu dans lequel il avilissait son nom.

Un gentilhomme voulait-il épouser sa servante ou une fille de réputation suspecte, une demoiselle de qualité s'éprenait-elle de son valet ou d'un écuyer, un ordre d'emprisonnement les rappelait aux convenances.

Parfois, pour éviter un procès dont le scandale aurait rejailli sur une famille, le souverain soustrayait le coupa-

(1) Deschanel, *La vie des comédiens*.

(2) Duruy, *Précis d'histoire de France*.

(3) Tableaux de Paris publiés à Amsterdam en 1782.

ble à l'action de la justice et à une condamnation infamante : l'accusé était emprisonné sans jugement (1).

Chose singulière ! les lettres de cachet étaient parfois employées par humanité. On sait combien étaient cruels à cette époque les procédés d'instruction criminelle et les peines prononcées par les tribunaux. Il n'appartenait pas aux magistrats d'épargner la torture aux prévenus. Les châtimens étaient barbares, et les condamnés à mort devaient subir parfois les supplices les plus atroces : les ordonnances et les coutumes étaient formelles.

L'administration, par une lettre de cachet, mettait les coupables en prison pour les soustraire à de telles cruautés.

D'autre part, les prévenus ne pouvaient être condamnés que si le juge réunissait contre eux un certain nombre de preuves légales : (2) On comprend que ce système formaliste donnait lieu à des acquittements immérités. Une lettre de cachet suppléait à l'action de la justice et l'acquittement était incarcéré.

C'était même bien souvent les magistrats qui recouraient à l'administration pour parvenir à la répression des délits. « Dans beaucoup de villes, dit Malesherbes, les

(1) « Quand le roi par bonté veut bien soustraire un coupable à la rigueur des lois en le faisant enfermer, c'est une faveur ». Malesherbes, *Mémoire présenté à Louis XVI en 1789*.

(2) Il fallait deux témoins oculaires pour prononcer une condamnation. Esmein, *Histoire de la procédure criminelle*, p. 269.

(3) Gin, *Les vrais principes du gouvernement français*, p. 67. « La vie et l'honneur des citoyens ne peuvent être à la merci de conjectures. Le ministère du juge cesse donc quand il ne peut pas parvenir à acquérir la preuve légale, quelque conviction qu'il ait que l'accusé est coupable. Nos lois ne permettent pas de le soustraire à la société par une prison perpétuelle. En sera-t-il de même du monarque ? Ne pourra-t-il pas agir contre les manœuvres d'un criminel trop adroit à dissimuler les preuves de son crime ? »

magistrats chargés de la police, punissent par la prison ceux qui troublent la société sans procédure et sans appel ; à Paris, le ministère public et le magistrat de la police, au lieu de donner des ordres en leurs noms, obtiennent des ordres du roi (1). »

Ce système de répression était limité aux délits de peu de gravité.

Enfin, en cas d'urgence, les magistrats sollicitaient des lettres de cachet pour arrêter les coupables. L'ordonnance criminelle de 1670, si rigoureuse qu'elle fût, ne laissait pas la liberté sans garantie et ne permettait d'emprisonner un individu soupçonné d'un crime ou d'un délit qu'après des formalités longues et compliquées.

Les « domiciliés », pour nous servir du terme de l'ordonnance, ne pouvaient être arrêtés si ce n'est pour crimes punis de peines afflictives ou infamantes (2). Sauf le cas de flagrant délit, le juge ne pouvait arrêter que par décret de prise de corps. Ce décret n'était prononcé qu'après information. Les témoins n'étaient entendus qu'après avoir été assignés. Le ministère public ne les faisait assigner qu'après avoir obtenu la permission d'informer, et il n'obtenait cette permission qu'en portant plainte. Pendant ce temps, le coupable s'enfuyait (3).

Soit pour aller plus vite, en évitant les incidents de procédure que des coupables habiles pouvaient soulever, soit pour se mettre à l'abri des responsabilités que les erreurs de procédure pouvaient entraîner, le procureur s'adressait au lieutenant de police ou à l'intendant qui faisait

(1) Cité par Funck-Brentano, *Revue bleue*, 29 juillet 1899.

(2) Ordonnance de 1670, art. 19.

(3) D'après M. de Malesherbes cité par Funck-Brentano, *Revue bleue*, 29 juillet 1899, p. 137.

arrêter immédiatement par une lettre de cachet l'individu soupçonné.

Le procureur exécutait alors la procédure de prise de corps ; si le décret de prise de corps était refusé, l'administration remettait en liberté celui qui avait été arrêté ; si le décret était rendu, le coupable était libéré par l'intendant, mais il était aussitôt arrêté et conduit en prison par ordre de l'autorité judiciaire (1).

Il n'était du reste pas toujours nécessaire aux magistrats de demander des lettres de cachet pour empêcher la fuite des coupables. Ils pouvaient arrêter sans formalités les individus surpris en flagrant délit, les duellistes, les vagabonds, les domestiques.

De leur côté, les intendants et le lieutenant de police n'attendaient pas toujours les demandes du procureur pour procéder aux arrestations. Grâce à la police dont ils étaient les chefs, ils connaissaient les crimes et les délits avant les magistrats. A Paris, pendant que le procureur ou ses substituts se perdaient en conjectures, le lieutenant

(1) A ce sujet Moreau écrivait :

« Les formes qui accompagnent essentiellement la marche de la justice sont lentes et tardives ; elles furent inventées pour être le rempart de l'innocence. Doit-on souffrir qu'elles facilitent l'évasion du crime et lui servent en quelque sorte de barrière ? Non : les ordres rapides de l'administration viennent en ce moment au secours de la juridiction elle-même ; le coupable qu'indique la voix publique est alors arrêté par le commandement du prince. Ceci n'est point un jugement qu'il prononce. C'est une précaution par laquelle il empêche que ce jugement ne soit un jour inutile, mais cette même autorité qui a ôté au malfaiteur le pouvoir de fuir le doit livrer aussitôt à la justice dont elle ne fait que prévenir et faciliter les démarches. » Jacob-Nicolas Moreau, *Les devoirs du prince réduits à un seul principe ou Discours sur la justice*, dédié au roi par...chap. V, p. 161.

de police découvrait les criminels, sollicitait une lettre de cachet et les arrêtait.

La durée de détention par ordre du roi n'était pas limitée : les unes étaient de quelques jours ; les autres étaient perpétuelles. Le mandat d'arrestation fixait rarement la date de mise en liberté.

Quand on jugeait bon de relâcher le prisonnier, une lettre de cachet était adressée au directeur de la prison, celui-ci relâchait immédiatement son pensionnaire auquel il remettait le plus souvent des habits et quelque argent.

Le gouverneur de la Bastille invitait à dîner le soir de leur libération les prisonniers de marque et les faisait reconduire chez eux en carrosse.

Ceux qui avaient été embastillés se plaignaient rarement.

Les humbles qui avaient souffert du cachot s'en allaient terrorisés ; ils n'osaient pas réclamer.

Les gentilshommes et ceux qui avaient quelque aisance ne souffraient pas de leur séjour dans les prisons du roi. S'ils avaient les moyens de payer, on leur donnait non plus un cachot, mais une chambre bien meublée, voire même un appartement. Ils pouvaient avoir un domestique, se faire apporter leurs repas. Les chroniques sont remplies d'anecdotes piquantes sur la vie des détenus.

A For-l'Evêque, Mlle Clairon, et plus tard Mlle Laguerre, menaient joyeuse vie. Il y avait tous les soirs des réceptions, des soupers fins, dans lesquels on buvait du champagne.

Au donjon de Vincennes, le lieutenant de police trouva un soir des prisonniers et leurs invités jouant au pharaon qui était un jeu prohibé. Parmi les invités se trouvait la femme d'un magistrat.

Les prisonniers pouvaient recevoir facilement des visites même de personnes qui ne faisaient pas partie de leur famille. On rapporte qu'un individu nommé Saint-Louis fut enfermé à la Bastille pour avoir procuré des fillettes de quinze ans à des ambassadeurs ; en prison il ne cessa pas son métier et recruta sa clientèle parmi ses compagnons de captivité.

L'embaстиllement offrait parfois de précieux avantages : c'était un moyen d'échapper à ses créanciers ; le droit de poursuite s'arrêtait au seuil de la prison.

Il n'existait aucune voie de recours contentieux contre les emprisonnements arbitraires. Les lettres de cachet étaient des cas de souveraineté, autrement dit, il n'y avait aucune juridiction qui pût en connaître (1) ; même si des juges avaient accepté de s'occuper d'une demande de mise en liberté, le roi aurait évoqué la cause devant son conseil.

Le seul espoir du prisonnier était que sa famille pût user d'influence et intercéder auprès du lieutenant de police, de l'intendant ou d'un ministre. Mais ce n'était qu'une intervention officieuse, ce que nous appellerions aujourd'hui un recours gracieux.

Les victimes de lettres de cachet abusives pouvaient cependant exercer une action contre l'auteur du placet en vertu de l'article 91 de l'ordonnance d'Orléans de 1560 (2).

(1) Les cas de souveraineté dépendent « de l'autorité et de la puissance souveraine du roi, et les magistrats ne peuvent les exercer en vertu de l'autorité attachée à leurs offices ; mais ils se font sous l'autorité du souverain et en plusieurs desquels même il doit parler ; comme quand il s'agit... d'accorder des lettres d'état... (lettres de cachet) et en général de tout ce qui concerne l'administration et le gouvernement de l'Etat (Jousse, *Traité de l'administration de la justice*, 1^{re} part., tit. II, n° 3, p. 67).

(2) Voir annexe n° IV.

Voltaire raconte l'aventure d'un jeune homme du nom de Castille ; celui-ci avait voulu devenir bernardin à l'abbaye d'Orval en Lorraine. Au moment de prononcer ses vœux, il sentit sa vocation chanceler ; il s'enfuit à Paris, y devint commerçant et s'y maria. Quelques années plus tard le supérieur des bernardins retrouva Castille, obtint une lettre de cachet contre lui et le fit arrêter. Le prisonnier, dès qu'il fut remis en liberté, intenta un procès au bernardin et une indemnité de quarante mille livres, ce qui était considérable, à cette époque, le consola de sa mésaventure (1).

Le Parlement de Paris fut, au xviii^e siècle, saisi de plusieurs demandes analogues. Ces actions étaient rares, car le nom du dénonciateur n'était souvent pas connu de la victime.

Il est incontestable que les lettres de cachet ont donné lieu à de graves abus. Encore convient-il de ne pas les exagérer.

On a cité bien souvent le nom de Mme de Langeac, maîtresse de la Vrillière, qui aurait vendu des lettres de cachet moyennant vingt-cinq louis (2) ; on a rappelé l'aventure de ces deux époux qui voulaient recouvrer leur indépendance. Chacun d'eux avait acheté à l'insu de l'autre une lettre de cachet, et bien loin de jouir de la liberté espérée, avaient été embastillés.

Moreau, dans ses *Souvenirs*, raconte qu'en 1771 on remit à M. de Rochechouart douze « provisions toutes scellées dont les noms étaient en blanc (3) (4) ».

(1) Voltaire, *Dictionnaire philosophique. Arrêts notables*. V. aussi, annexe n° IV.

(2) Duruy, *Histoire de France*, t. II.

(3) Moreau, *Mes souvenirs*, édit. Plon, 2 vol. in-8°, 1898, p. 161.

(4) V. Lavisse, *Histoire de France*, t. VII, liv. IV, chap. II, p. 319.

Ce ne sont là que des cas exceptionnels, il n'est pas exact de dire que les lettres de cachet étaient délivrées en blanc.

M. Funck-Brentano explique comment la légende des lettres de cachet en blanc s'est formée. Au XVIII^e siècle, les formules des lettres de cachet étaient imprimées, et des formules non signées ont pu être mises en vente (1).

Cette opinion est corroborée par les circulaires des ministres et par les garanties dont ceux-ci s'entouraient avant de faire procéder à une arrestation (2).

Ils refusaient souvent de délivrer des lettres de cachet ; ils faisaient remettre aussitôt en liberté ceux qui étaient détenus sans que toutes les formalités aient été remplies.

Si l'on étudie les documents que nous possédons à cet égard, si l'on s'en rapporte aux derniers ouvrages écrits sur cette question, il semble que les lettres de cachet étaient le plus souvent délivrées pour des causes justifiées.

Latude, que l'on a tant de fois représenté comme une victime de Mme de Pompadour, n'était en réalité qu'un maître chanteur et un vulgaire escroc.

Mais à la fin du XVIII^e siècle, sous l'influence des philosophes, une conception nouvelle des droits de l'individu se forme. On commence à parler de liberté, et on veut que celle-ci soit protégée. Liberté, ce mot est dans toutes les bouches ; « les arrestations du roi, dit-on, sont des atteintes très graves à la liberté ». « A voir combien elles se sont multipliées, dit Mirabeau (3), on penserait que la liberté des citoyens est de tous leurs biens le plus méprisable. »

(1) Brissaud, *Manuel historique du droit français*, t. I, p. 778, note 2.

(2) Duvernoy, *Lettre de cachet en Lorraine*.

(3) Mirabeau, *Lettres de cachet et prisons d'Etat*.

La lettre de cachet apparaît comme le symbole du despotisme.

M. de Malesherbes essaya de concilier l'usage des lettres de cachet avec les idées nouvelles. Il proposa de créer un bureau composé de magistrats chargés d'examiner les demandes. Ce projet fut l'objet de critiques générales ; l'intervention d'une sorte de tribunal dans la délivrance des lettres de cachet faisait assimiler celles-ci à un véritable jugement. Tandis qu'une arrestation par ordre du roi n'était jamais déshonorante, qu'elle était même considérée parfois comme une sorte de faveur, un emprisonnement judiciaire avait un caractère infamant (1-2-3).

Le projet de M. de Malesherbes ne fut pas appliqué, on continua à se servir des anciennes lettres de cachet.

De nouvelles protestations surgirent ; à la séance de la Cour des Aides, du 14 août 1770, un orateur déclara : « Aucun citoyen dans le Royaume n'est assuré de ne pas voir sa liberté sacrifiée à une vengeance ; car personne n'est assez grand pour être à l'abri de la haine d'un ministre, ni assez petit pour n'être pas digne de celle d'un commis de ferme. »

En 1772, un auteur de droit public écrivait : « Il n'est pas permis à un prince religieux et équitable de tolérer un usage qui compromet si évidemment l'honneur, la fortune, la liberté des sujets en les livrant à l'envie, à la

(1) « Un ordre du roi est plutôt une faveur qu'une punition », cité par Funck-Brentano, *Lettres de cachet. Revue des Deux-Mondes*, 15 octobre 1892, p. 827.

(2) Senac de Meilhan, *Du gouvernement, des mœurs et des conditions en France avant la Révolution*, p. 162 et suiv.

(3) L'administration respectait les susceptibilités ; elle nommait les prisonniers « Des pensionnaires contre leur gré ». Chamboisier, *Lettres de cachet*.

cabale, à la calomnie ! C'est un abus aussi contraire à la constitution du royaume qu'à la liberté dont tous les citoyens ont le droit de jouir (1). »

Les Etats-Généraux demandèrent l'abolition des lettres de cachet ; les Parlements protestèrent contre leur emploi.

Dans les remontrances présentées à Louis XVI le 11 mars 1788, le Parlement disait : « Par l'usage des lettres de cachet, la justice est une chimère, la liberté n'est qu'un mot. »

A ces remontrances, Louis XVI, resté favorable au principe des lettres de cachet, répondit : « Je vous ai déjà dit que la liberté de mes sujets m'est aussi chère qu'à eux-mêmes, mais je ne souffrirai pas que mon Parlement s'élève contre l'exercice d'un pouvoir auquel les familles ont souvent dû la conservation de leur honneur, et l'Etat sa tranquillité (2). »

Dans le projet de charte qu'il soumit aux Etats-Généraux à la séance royale du 23 juin 1789, le roi avait fait insérer la disposition suivante :

« Art. XV. — Le roi désirant assurer la liberté personnelle de tous les citoyens d'une manière solide et durable, invite les Etats-Généraux à chercher et à lui proposer les moyens les plus convenables de concilier l'abolition des ordres connus sous le nom de lettres de cachet, avec le maintien de la sûreté publique et avec les précautions nécessaires soit pour ménager dans certains cas l'honneur des familles, soit pour réprimer avec sévérité les commencements de sédition, soit pour garantir l'Etat des effets de

(1) Abbé Mey, *Maximes du Droit public français*.

(2) *Archives nationales*, X, 113, 8988, cité par M. Esmein, à son cours 1911.1912).

l'intelligence criminelle avec les personnes étrangères. »

Le 14 juillet, la Bastille fut prise, mais le régime des lettres de cachet ne fut pas aboli immédiatement.

Le 24 octobre, une commission législative est nommée et un décret de l'Assemblée Constituante en date du 16-26 mars 1790 ordonne « de mettre en liberté toutes les personnes détenues par lettres de cachet ou par ordre des agents du pouvoir exécutif, à moins qu'elles ne soient légalement condamnées ou décrétées de prise de corps, qu'il n'y ait eu plainte en justice portée contre elles pour raison de crimes emportant peine afflictive ou que leurs père, mère, aïeuls, ou aïeules ou autres parents réunis n'aient sollicité ou obtenu leur arrestation d'après des demandes et mémoires appuyés sur des faits très graves, ou enfin qu'elles ne soient renfermées pour cause de folie ».

Le régime des lettres de cachet était alors aboli.

II. — Pouvoirs des intendants et du lieutenant de police.

Les intendants de province et le lieutenant de police considéré comme intendant de Paris avaient personnellement le droit d'arrestation : ils pouvaient détenir leurs administrés en dehors des cas prévus par les lois et les coutumes et pour des causes non prévues par elles.

Leur action s'exerçait surtout sur les gens suspects (1), sur les criminels et sur les espions (2).

Les prévôts avaient des pouvoirs analogues à l'égard de certaines catégories d'individus ; ils pouvaient arrêter et même juger les vagabonds, les gens sans aveu et sans

(1) Babeau, *La province sous l'ancien régime*, t. II, p. 92 et suiv.

(2) Marchand, *Un intendant sous Louis XIV*, p. 285 et suiv.

domicile, les récidivistes, les gens de guerre, les déserteurs, et les auteurs de crimes auxquels on attribuait une gravité toute particulière (1).

C'est surtout les intendants de province qui agissaient de leur propre initiative (2). Tandis qu'à Paris, le lieutenant de police obtenait très rapidement une lettre de cachet, il fallait, en raison de la difficulté et de la longueur des communications, que les intendants attendissent plusieurs jours le retour des courriers qu'ils avaient envoyés à Paris. Il était nécessaire qu'ils pussent, dans l'intervalle, empêcher la fuite des coupables en les arrêtant.

Les intendants tiraient leurs pouvoirs de la nature même de leurs fonctions. Ils étaient les délégués du souverain ; ils représentaient directement le roi dans leur circonscription et n'étaient responsables qu'envers lui (3) (4) (5).

Les anciens auteurs disaient que l'intendant était un « commissaire » (6) auquel le roi avait délégué une partie de sa souveraineté ; c'était en quelque sorte un mandataire du roi toujours révocable.

(1) Art. 12 de l'ordonnance criminelle de 1670.

(2) Les intendants et le lieutenant de police avaient en outre un pouvoir de juridiction.

(3) Ils sont maîtres de la vie jusqu'à la prison, au gibet et à la roue. Vicomte de Broc, *France sous l'ancien régime. Gouvernement et institutions*, t. I, p. 167.

(4) Loyseau, *Traité des offices*, liv. IV, Offices non vénaux, chap. V, des Commissions, p. 450, art. 46. « Les commissaires représentant plus particulièrement la personne du prince au nom duquel ils exercent. »

(5) Moreau, *Discours sur la justice*, chap. IV.

(6) Loyseau, *op. cit.*, même chapitre, p. 446, § 12. « En outre il y a les pures et vraies commissions... comme celles des intendants des finances (Les intendants en province portaient le nom d'intendants de finances et de justice ».

En raison de leur titre de commissaire du roi, les intendants exerçaient tous les pouvoirs du souverain, soit en vertu de délégations spéciales, soit en vertu de délégations générales ; ils pouvaient même remplir provisoirement les fonctions qui étaient régulièrement confiées à un « officier » en vertu des droits que lui conférait sa charge ?

Les intendants et le lieutenant de police procédaient à de nombreuses arrestations, mais il semble que celles-ci étaient toujours soumises à la ratification du ministre.

Ils agissaient le plus souvent comme auxiliaires de la justice soit pour livrer les coupables aux tribunaux, soit pour emprisonner les individus coupables qui avaient été acquittés et que l'on ne voulait pas relâcher (1).

(1) Les intendants substituaient leur action à celles des polices municipales qui laissaient des crimes impunis par crainte de s'attirer des inimitiés. Marchand, *Un intendant sous Louis XIV*, p. 287.

CHAPITRE II

LA LIBERTÉ INDIVIDUELLE SOUS LA RÉVOLUTION. RÉDACTION DE L'ARTICLE 10

La Déclaration des Droits de l'Homme votée par l'Assemblée Constituante dans la séance du 26 août 1789, contient plusieurs articles qui ont pour but de protéger les libertés individuelles.

ART. 7. — Nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi et selon les formes qu'elle a prescrites. Ceux qui sollicitent exécutent ou font exécuter des ordres arbitraires doivent être punis.

ART. 8. — La loi ne peut établir que des peines évidemment et strictement nécessaires, et nul ne peut être détenu qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement aux délits et légalement appliquée.

ART. 9. — Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi.

L'Assemblée Constituante ne se borna pas à énoncer des principes ; elle les mit en application et organisa provisoirement l'instruction criminelle par un décret des 8 et 9 octobre 1789.

Ce décret maintint l'ordonnance de 1670 (1) ; celle-ci du

(1) ART. 28. — L'ordonnance de 1670, et les édits, déclarations et

reste pouvait dans une certaine mesure s'accorder avec les principes formulés dans la Déclaration des Droits de l'Homme. On a vu dans le chapitre précédent que lorsque cette ordonnance était strictement appliquée, elle donnait des garanties aux inculpés.

En ce qui concerne les arrestations, quelques modifications lui furent apportées par l'article 9 de ce décret :

« Les décrets d'ajournement personnel ou de prise de corps ne pourront plus être prononcés que par trois juges au moins ou par un juge et deux gradués, et les commissaires des Cours supérieures qui seront autorisés à discuter dans le cours de leur commission, ne pourront plus le faire qu'en appelant aux juges du tribunal du lieu ou à leur défaut des gradués. Aucun décret de prise de corps ne pourra être prononcé contre les domiciliés que dans le cas où, par la nature de l'accusation et des charges, il pourrait échoir peine corporelle. »

« Pourront néanmoins les juges faire arrêter sur-le-champ dans le cas de flagrant délit ou de rébellion à justice. »

La liberté semble un droit si nouveau et si précieux que les Constitutions qui se suivent prennent soin d'en rappeler le principe, de la placer au dessus des lois, elles édictent des pénalités contre ceux qui la méconnaîtraient.

La Constitution du 3 septembre 1791 croit nécessaire de donner une définition de la liberté individuelle :

« La liberté, dit-elle, est le droit pour tout homme d'aller, de rester, de partir sans pouvoir être arrêté ni détenu que selon les formes déterminées par la Constitution. »

règlements concernant la matière criminelle, continueront d'être observés en tout ce qui n'est pas contraire au présent décret jusqu'à ce qu'il ait été entièrement ordonné.

Elle indique dans quel cas un citoyen peut être privé de cette liberté : « Nul homme ne peut être saisi que pour être conduit devant l'officier de police, et nul ne peut être mis en état d'arrestation ou détenu qu'en vertu d'un mandat des officiers de police, d'une ordonnance de prise de corps, d'un tribunal, d'un décret d'accusation du corps législatif, dans le cas où il lui appartient de se prononcer, ou d'un jugement de prison ou de détention correctionnelle. »

Elle ordonne d'examiner sur-le-champ, et au plus tard dans les vingt-quatre heures, l'individu saisi et de le remettre en liberté aussitôt, s'il résulte de cet examen qu'il n'y a aucun sujet d'inculpation contre lui.

Elle organise la mise en liberté provisoire et inculpe du crime de détention arbitraire tout homme qui arrêtera ou fera arrêter un citoyen sans avoir le droit d'arrestation.

La Constitution du 24 juin 1793 et toutes les constitutions qui suivirent, protégèrent la liberté par les mêmes garanties.

Sous l'ancien régime, tous les pouvoirs avaient été confondus. Avec la Révolution, une conception nouvelle apparaît ; la liberté individuelle est regardée comme le plus précieux des droits. La séparation des pouvoirs en est, semble-t-il, la plus efficace des garanties. Aussi toutes les constitutions commencent-elles par rappeler les droits du citoyen et place en principe sa liberté sous la sauvegarde des magistrats de l'ordre judiciaire.

Pour mettre en pratique ces théories, pour éviter le retour des abus de l'ancien régime, le législateur édicta des lois sur l'instruction criminelle, il assura le recrutement des magistrats par l'élection afin de leur donner une indépendance absolue ; il réorganisa l'administration.

La loi indiqua avec une précision rigoureuse les magistrats ayant le droit d'arrestation. Le Code pénal du 29 septembre 1791 donna au juge de paix seul le pouvoir de délivrer des mandats d'arrêt ; dans les localités où il n'y avait qu'un juge de paix, les officiers de gendarmerie pouvaient délivrer un mandat d'amener, c'est-à-dire un ordre de comparaître devant le juge de paix, mais celui-ci pouvait seul décider s'il y avait lieu de maintenir l'arrestation.

Ce Code pénal reproduisait les dispositions de la Constitution du 3 septembre 1791 en ce qui concerne les détentions illégales : « Tout homme, quels que soient sa place ou son emploi, autre que ceux à qui la loi donne le droit d'arrestation, qui donnera, signera ou exécutera l'ordre d'arrêter un citoyen ou qui l'arrêtera effectivement, si ce n'est pour le remettre sur-le-champ à la police dans les cas déterminés par la loi, sera poursuivi ainsi qu'il est dit au Code pénal. »

Le Code de brumaire an IV donnait des garanties encore plus sérieuses aux libertés individuelles ; il édictait des peines sévères contre les auteurs de détentions arbitraires. Quiconque avait connaissance d'un emprisonnement illégal était tenu d'en donner avis à l'un des agents municipaux ou au juge de paix du canton. Ceux-ci devaient se rendre immédiatement à la prison pour s'assurer de la réalité des faits. En cas d'arrestations arbitraires, des poursuites devaient être intentées contre le fonctionnaire coupable, sans qu'il fût nécessaire d'obtenir aucune autorisation.

La Constituante ne se borna pas à rédiger des lois pour protéger les libertés ; elle voulut encore supprimer les agents du pouvoir royal qui à ses yeux représentaient le despotisme, les intendants et le lieutenant de police.

Elle ne mit point à leur place des fonctionnaires qui sous un autre nom auraient exercé des fonctions analogues et se seraient arrogé peu à peu tous les pouvoirs des intendants.

Les hommes de la Révolution mettaient toute leur confiance dans les assemblées électives. Le décret du 22 septembre 1789 organisa l'administration départementale et la confia à un conseil de département auprès duquel il n'y avait aucun représentant du pouvoir central.

Ce conseil se composait de trente-six membres élus qui se réunissaient une fois par an ; dans l'intervalle des sessions, le département était dirigé par un directoire de huit membres pris dans le conseil de département ; ce directoire restait en activité toute l'année. Enfin, pour compléter cette organisation, un procureur général, élu lui aussi, était chargé de suivre les affaires et de les exposer au conseil et au directoire du département.

Cette assemblée n'avait que des pouvoirs administratifs ; elle n'avait aucune fonction judiciaire, ni le droit d'arrêter, ni le droit de juger.

Ce système créait, au point de vue administratif, une véritable autonomie des départements et donnait à ceux-ci une indépendance complète vis-à-vis du gouvernement ; mais cette décentralisation présentait de graves inconvénients dont on ne tarda pas à se rendre compte.

Pour administrer, il faut un homme qui prenne une décision, il ne faut pas une assemblée nombreuse qui délibère.

Pour gouverner un Etat, il faut un pouvoir central puissant qui donne une impulsion aux administrations du territoire.

La Constitution du 5 fructidor an III améliora l'administration en plaçant à côté du corps électif qu'elle réduisit

à cinq membres un commissaire nommé par le Directoire exécutif. Ce système resta en vigueur jusqu'à l'an VIII. A cette époque, l'administration fut confiée aux préfets.

Au début de la Révolution, il semble au premier abord que les droits individuels aient été efficacement protégés.

D'une part, les constitutions et les lois confient le droit d'arrestation aux pouvoirs judiciaires ; des peines sévères sont édictées contre ceux qui se rendraient coupables de détentions arbitraires.

D'autre part, on a supprimé les agents du pouvoir exécutif qui avaient le droit d'ordonner des détentions administratives. La séparation des pouvoirs est, en apparence, respectée.

Enfin, la justice et l'administration sont confiées à des magistrats et à des fonctionnaires élus qui présentent, à défaut de capacités professionnelles, une garantie d'indépendance presque absolue vis-à-vis du gouvernement dont ils n'ont rien à espérer, ni à craindre.

Il y eut loin de la pratique à la théorie. Les principes de liberté que l'on avait formulés avec tant de soin ne furent pas appliqués : tous ceux qui auraient dû les respecter s'accordèrent pour les violer ; le législateur lui-même donna l'exemple.

Ce fut l'Assemblée Constituante elle-même qui porta la première atteinte aux principes de la liberté. Elle créa un Comité de Recherches composé de quelques-uns de ses membres, mais elle eut le tort de ne pas déterminer nettement les pouvoirs de ces derniers. Il semble que leur rôle consista d'abord à examiner les demandes de mise en liberté ; mais ils s'occupèrent peu à peu de la police administrative et ne tardèrent pas à usurper tous les pouvoirs

des anciens officiers de police ; ceux-là mêmes qui avaient confié aux juges seuls le droit d'arrestation par le décret sur l'instruction criminelle, en arrivèrent à décerner des mandats d'arrêt.

Ce n'était encore qu'un abus, une tolérance. L'Assemblée Législative s'engagea dans une voie périlleuse ; elle édicta les premières lois qui dérogeaient à la Constitution. Le 28 mars 1792, elle créa les passe-ports, donnant ainsi à l'administration un premier droit sur la liberté des citoyens.

Par suite des nécessités de la défense nationale, l'Assemblée Législative vota la loi du 28 août 1792 qui autorisait les officiers municipaux à procéder à des visites domiciliaires pour constater le nombre d'armes et de chevaux que possédait chaque particulier.

Quelques semaines plus tard, la Convention aggrava encore cette mesure. Une loi du 2 décembre 1792 permit aux commissaires délégués aux armées de faire toutes les réquisitions nécessaires, destitutions, arrestations et remplacements, à charge d'en rendre compte sans délai à la Convention. Cette mesure donnait en réalité à des agents du pouvoir exécutif le droit de disposer des libertés individuelles. Sous prétexte de rechercher des armes ou des vivres, ils pénétraient partout, au moindre soupçon et jetaient en prison les suspects.

Le pouvoir judiciaire était demeuré jusqu'alors à l'abri des influences du gouvernement, sinon des partis. Il n'y avait pas de juridiction d'exception. Il faut croire que les magistrats élus n'étaient pas assez dociles, car la convention créa des tribunaux spéciaux entièrement sou-

(1) Nigon de Berty, *Liberté individuelle*, p. 246 et suiv.

mis à sa volonté, « pour juger les entreprises contre-révolutionnaires, les attentats contre la liberté, l'égalité, l'unité, l'indivisibilité de la République et tous les complots tendant à rétablir la royauté ou à établir une autre autorité attentatoire à la liberté, à l'égalité, à la souveraineté du peuple » (1).

C'était la Convention qui désignait les juges faisant partie de ces tribunaux. Elle nommait la commission chargée de l'instruction. Elle alla même plus loin ; par décret du 5 avril 1793, elle confia le droit d'arrestation à l'accusateur public auprès de ces tribunaux.

La loi du 19 mars 1793 disposa que les émeutiers ne pouvaient profiter des décrets concernant la procédure criminelle et l'institution des jurés. Ceux qui étaient pris les armes à la main, étaient livrés à l'accusateur public. Celui-ci les traduisait devant une commission militaire qui se bornait à constater le fait que la simple déposition de deux témoins suffisait à établir. L'accusé devait être exécuté dans les vingt-quatre heures de son arrestation.

La loi du 21 mars 1793 créa dans chaque commune un Comité de surveillance destiné à recevoir les déclarations des étrangers ; la loi du 17 septembre 1793 consacra l'existence des Comités contre-révolutionnaires qui s'étaient formés et les chargea de dresser la liste des suspects, de décerner contre eux des mandats et de faire apposer des scellés sur leurs papiers. On en arriva à confier les libertés individuelles à de simples citoyens.

Le nombre de ceux qui furent incarcérés dans ces conditions sans jugement et même sans motif fut si grand (2)

(1) Loi du 10-12 janvier 1793, art. 1.

(2) V. rapport de Saint-Just sur la police générale, 26 germinal an II, 15 avril 1794. « La police doit discerner les ennemis du peuple

qu'un décret du 17 frimaire an II imposa à ces Comités de motiver les mandats d'arrêt qu'ils décernaient et d'en rendre compte dans les dix jours au district et au Comité de la sûreté générale. Ce n'était du reste qu'une bien faible garantie.

Peu à peu tous les pouvoirs se confondirent. La Convention, qui avait déjà réuni dans les mêmes mains le législatif et l'exécutif, s'attribua encore le judiciaire.

Le Comité du Salut Public eut le droit d'arrestation à l'égard des fonctionnaires de l'ordre civil et militaire ; le Comité de Sûreté Générale eut le droit d'opérer des perquisitions chez tous ceux qui étaient soupçonnés d'entreprises contre-révolutionnaires et d'ordonner leur arrestation.

C'était l'époque de la Terreur ; la légalité n'était plus respectée, la guillotine fonctionnait sans interruption, les tribunaux extraordinaires, les commissions condamnaient à mort sans relâche ; tous les suspects étaient arrêtés, presque tous les individus emprisonnés montaient à l'échafaud et les suspects étaient nombreux (1).

Le régime de la Terreur cessa avec le Directoire, mais les libertés individuelles ne furent guère mieux respectées.

Sans doute, la Constitution du 5 fructidor an III rappelait les garanties qui sont dues aux libertés individuelles et que les précédentes constitutions avaient établies ; mais elle donnait au gouvernement le droit de décerner des mandats d'arrêt contre ceux qui tramaient des entreprises contre ce gouvernement (2).

et ne pas les ménager. » *Histoire parlementaire de la Révolution*, t. XXX, II, p. 303 et suiv.

(1) Voir à ce sujet, Aulard, *Gouvernement révolutionnaire*, *Revue de la Révolution*, décembre 1899.

(2) Art. 145 et 222 de la Constitution de l'an III.

C'était la première constitution qui reconnaissait un tel droit au pouvoir exécutif. Bien qu'il fût prescrit de remettre le coupable dans un délai de deux jours à l'officier de police, on comprend sans peine l'usage que le Directoire pouvait faire de ce droit.

Bien plus, les émigrés et ceux qu'on appelait les suspects ne bénéficiaient point des garanties inscrites dans la constitution : ils étaient hors la loi et pouvaient être arrêtés sur un simple soupçon.

Une loi du 24 messidor an VII (12 juillet 1799) aggrava encore la situation ; elle permit à l'administration de prendre des otages parmi les parents d'émigrés et de les conserver à sa disposition.

Le Consulat eut le grand mérite de rétablir l'ordre et de réorganiser la France. Pourtant, il ne respecta pas davantage les principes inscrits dans la Déclaration des Droits de l'Homme.

Certes, au début du Consulat, Bonaparte sembla donner des gages sérieux à la liberté. Plus d'actes oppressifs, plus de titres, ni de listes de proscription, plus d'immoralité, ni de bascule. Liberté, sûreté pour tous les citoyens. Il abolit la loi des otages (1) ; il rappela les proscrits, il visita les prisons et fit élargir ceux qu'il jugeait détenus irrégulièrement. En même temps, il fit arrêter les députés réfractaires et un certain nombre d'entre eux furent, par un arrêté du 22 frimaire an VII, condamnés à la déportation ou à l'emprisonnement.

Du reste le droit d'arrestation avait été confié au pouvoir exécutif. La Constitution de l'an VIII donnait au gouvernement un droit qui permettait tous les abus :

(1) Loi du 22 brumaire an VIII.

les consuls pouvaient en effet, aux termes de l'article 46, faire arrêter et détenir pendant dix jours ceux qui étaient soupçonnés de complot contre l'Etat, et après ce délai, ceux-ci n'étaient pas sûrs d'être remis en liberté, car les recours étaient soumis à tant de formalités qu'ils étaient illusoires.

En fait, l'article 46 autorisait la détention administrative sans durée. La lettre de cachet avait reparu consacrée par une loi constitutionnelle, mais elle n'était plus délivrée avec les garanties que l'usage avait imposées sous l'ancien régime. Bonaparte fit souvent usage de ce pouvoir redoutable que lui avait donné la Constitution (2).

Le premier consul s'empressa de réorganiser l'administration des départements ; les commissaires que le gouvernement avait envoyés auprès des conseils de département s'étaient arrogé tous les pouvoirs d'administration. En fait, ils étaient souvent gênés dans l'exécution de leur tâche par ces assemblées (3).

Par la loi du 28 pluviôse an VIII, Bonaparte centralisa le pouvoir en confiant l'administration des départements aux préfets ; il créa en même temps le poste de préfet de police à Paris. Tous ces fonctionnaires dépendaient entièrement du premier consul.

Les préfets avaient des pouvoirs si étendus qu'on les a

(1) Art. 46 de la Constitution de l'an VIII : « Si le gouvernement est informé qu'il se trame quelque conspiration contre l'Etat, il peut décerner des mandats d'amener et des mandats d'arrêt contre les personnes qui sont présumées les auteurs et les complices ; mais si dans un délai de dix jours après leur arrestation, elles ne sont pas mises en liberté ou en justice réglée, il y a de la part du ministre signataire du mandat, crime de détention arbitraire. »

(2-3) V. Aulard, Gouvernement révolutionnaire, *Revue de la Révolution*, décembre 1899.

souvent assimilés aux intendants et aux lieutenants de police. Une telle conception de leur rôle est exagérée, car sous la royauté, les intendants et le lieutenant de police étaient à la fois juges et administrateurs : ils sanctionnaient les règlements qu'ils édictaient (1). Mais sauf ces attributions de juge criminel, les préfets du Consulat et de l'Empire obtinrent ou usurpèrent peu à peu des pouvoirs aussi étendus, aussi arbitraires que leurs prédécesseurs de l'ancien régime (2).

La loi de pluviôse an VIII donna au préfet de police le droit de faire saisir les personnes prévenues de délits du ressort des tribunaux correctionnels ; elle lui conféra aussi le droit de faire arrêter les individus pris en flagrant délit ou prévenus de délits du ressort de la justice criminelle, à charge de les faire remettre aux officiers chargés de l'administration de la justice criminelle (3).

Le décret du 12 messidor an VIII étendit ce droit à tous les préfets.

Ceux-ci ne relevaient que du premier consul ; ils étaient chargés de faire exécuter les volontés de Bonaparte.

En dehors de l'administration proprement dite, ils étaient — et c'était une de leurs principales attributions — chargés de la police (4), police politique s'il s'agissait des ennemis du Consulat, police criminelle s'il s'agissait des bandits qui désolaient la France.

A la suite de l'affaire de la Machine infernale et des

(1) Seligman, *Justice sous la Révolution*, t. I.

(2) Napoléon reconnaissait lui-même ces usurpations. « Les préfets abusent en étendant leur autorité. » Lettre de Napoléon à Fouché, citée par Taine, *Origine de la France contemporaine. Régime moderne*, t. I.

(3) Art. 38 et 39 de la loi du 28 pluviôse an VIII.

(4) Regnier, *Préfets du Consulat et de l'Empire*, p. 74.

complots royalistes et révolutionnaires dirigés contre lui, le premier Consul dut prendre de grandes précautions (1). Fouché réorganisa la police, il lui donna une importance considérable ; elle devint « entre ses mains le dépôt d'un immense arbitraire » (2).

Fouché créa dans les grandes villes et dans les ports de mer des postes de commissaires spéciaux. Peu à peu ces fonctionnaires et les préfets prirent l'habitude de substituer leur action à celle de la justice en détenant administrativement les suspects et les opposants.

A cette époque, des bandes organisées pillaient la province. On ne pouvait plus parcourir les routes sans s'exposer à être assassiné ; les malfaiteurs arrêtaient les voitures publiques, ils enlevaient chez eux les acquéreurs de biens nationaux et les riches propriétaires (3) ; ils leur faisaient subir d'horribles tortures, leur brûlant même les pieds pour les contraindre à livrer leurs trésors. Ces bandits s'attaquaient surtout aux caisses publiques ; ils allaient chez les percepteurs s'emparer des fonds de l'Etat sous prétexte de faire la guerre au gouvernement (4). Les préfets et les commissaires signalaient des faits de cette nature dans tous leurs rapports (5).

Quand la gendarmerie parvenait à saisir ces malfaiteurs, les juges de paix terrorisés osaient à peine les interroger.

(1) « Surveillez tout le monde sauf moi ». Lettre de Napoléon à Fouché.

(2) Thiers, *Consulat et Empire*, t. II, p. 185.

(3) Un sénateur, M. Clément de Ris, fut gardé 20 jours par les bandits.

(4) Thiers, *Consulat et Empire*, liv. VIII.

(5) « Toutes les semaines des diligences sont dévalisées en entier ». Lettre d'un commissaire de Lyon à Lhosteau, ministre de la justice ; Lyon, 8 pluviôse an VIII, *Archives Nationales*, F⁷ 7,152.

La justice ne pouvait sévir ; les témoins craignaient les représailles et se gardaient de déposer ; les jurés avaient peur de prononcer des condamnations.

Des mesures extraordinaires étaient inévitables, car la justice ordinaire après avoir été essayée venait d'être reconnue impuissante (1).

La justice locale fut remplacée par des tribunaux de fonctionnaires. Les juges de paix étant trop timides, la loi du 7 pluviôse an IX plaça à côté des procureurs des substitués ayant le droit de décerner des mandats de dépôt.

Le gouvernement augmenta la gendarmerie et créa des commissions militaires pour réprimer le vol à main armée.

La loi du 28 pluviôse an IX organisa des tribunaux spéciaux dont les pouvoirs rappelaient les attributions de la justice prévôtale. Elle donna aux officiers de gendarmerie, aux officiers de police, le droit de décerner des mandats d'amener.

Grâce à ces lois successives, grâce à la tolérance et même aux ordres du Premier Consul, les agents du pouvoir exécutif disposaient de la liberté des citoyens ; non seulement ils arrêtaient les individus pour les livrer à la justice ordinaire ou aux tribunaux spéciaux, mais encore ils substituaient leur action à celle du pouvoir judiciaire, les individus qui paraissaient dangereux étaient incarcérés sans jugement par mesure administrative, sur l'ordre du préfet (2).

Les préfets allèrent même jusqu'à détenir des individus

(1) Thiers, *op. cit.*, liv. VIII.

(2) « Peu à peu les prisons se remplissent de gens contre lesquels aucune sentence n'a été prononcée », Daudet, *La police et les chouans*.

que les tribunaux avaient acquittés : c'étaient en général des bandits contre lesquels il existait de fortes présomptions de culpabilité, mais pas de preuves. M. Sabatier cite un exemple frappant. Une bande de malfaiteurs avait été jugée par le jury ; les uns avaient été condamnés à mort ou aux fers, les autres avaient été acquittés ; tous, même ceux qui avaient été acquittés, furent mis aux fers et conduits en prison par ordre du préfet (1).

On alla même jusqu'à incarcérer administrativement les coupables que l'on ne voulait pas juger publiquement ; Madame de Récamier obtint que son frère fût détenu sans jugement pour éviter le scandale d'un procès de haute trahison (2).

Toutes ces mesures paraissent illégales, contraires aux constitutions ; mais il était facile de les justifier par la Constitution elle-même, grâce à l'article 46. Le gouvernement avait le droit d'arrestation ; quand un préfet ou un fonctionnaire ne trouvait pas dans ses attributions le droit de décerner un mandat ou d'emprisonner un individu, il agissait par délégation expresse ou tacite du gouvernement.

L'empereur se garda bien de modifier les procédés du premier consul ; les arrestations par ordre du gouvernement ou par mesure administrative furent aussi nombreuses qu'auparavant.

Napoléon usait de lettres de cachet auxquelles il ne manquait que le nom.

Personne, ni en province, ni à Paris, n'était à l'abri d'une arrestation grâce à la police de Fouché et aux rapports que celui-ci adressait chaque jour à Napoléon.

(1) Sabatier, *Discours*.

(2) *Souvenirs et correspondance* de Mme de Récamier, t. I, p. 66.

C'est un pauvre prêtre de campagne que Napoléon fait jeter en prison parce qu'il le soupçonne de royalisme (1).

C'est un comte qui est suspecté d'être en relations avec l'Angleterre (2).

Fouché, en qualité de ministre de la police, fait arrêter de sa propre initiative les individus coupables des délits les plus divers. Les bulletins de police contiennent presque chaque jour des ordres de détention sans jugement (3).

Ces mandats avaient pour but de faciliter l'action de la justice (4). Le ministre de la police et les préfets arrêtaient et livraient les coupables au juge d'instruction ; celui-ci demandait souvent le concours de l'administration, soit pour obtenir des renseignements, soit pour faire opérer des arrestations ou des saisies. C'était un moyen commode d'éviter les formalités imposées par les lois pénales.

(1) A. Fouché, 2 vendémiaire an XIII. « Faites arrêter Bousquet, curé de la succursale de..... (nom illisible)..... (Tarn) et faites confirmer détails pour savoir si ce qu'on lui reproche est vrai. » *Correspondance de Napoléon*, t. X, n° 8081.

(2) « Quant au comte de Mozorski qu'on assure avoir été au Havre et à Brest, demeurant sur le Boulevard Montmartre, faites-le arrêter et saisir ses papiers ». Même lettre.

(3) « Détenir par mesure de haute police Thibal (prévenu de complicité avec deux brigands condamnés à mort) ; en l'acquittant, le tribunal l'a mis à la disposition du préfet qui l'a séquestré au dépôt de mendicité et demande la confirmation de cette mesure ». D'Hauterive, *Rapports de police*, bulletin n° 1241, 5 floréal an XIII, Détenir X... jusqu'à nouvel ordre et les cinq acquittés pendant un mois. Même ouvrage, bulletin n° 1004, 16 ventôse an XIII.

(4) « En détention par mesure de haute police. Paris, Daigremont... (brigands du Calvados), inspirent une terreur telle qu'elle empêche l'enquête faite sur eux d'aboutir ». Même ouvrage, bulletin n° 1328, 22 floréal an XIII.

« A Bicêtre, trois mois pour prendre des renseignements. X... (ces individus étaient des voleurs et des recéleurs). » Même bulletin.

L'arrestation administrative n'avait pas seulement pour but de coopérer à la répression des délits ; on recourait aussi au système préventif.

Au moment du couronnement de Napoléon, on arrêta un certain nombre de vagabonds que l'on relâcha après la cérémonie (1).

En cas de coalition ouvrière, on incarcérait les meneurs : les rapports de police en font foi.

Une sorte de mouvement s'était manifesté en fructidor an XII parmi les ouvriers charpentiers, notamment parmi ceux qui étaient employés aux travaux de l'église métropolitaine. Ils voulaient faire porter à dix francs le prix de la journée qui à cette époque était fixé à quatre francs. Les trois plus « mutins » furent enlevés par ordre du préfet de police et le calme fut rétabli. Dans le rapport du 28 fructidor an XII, le préfet de police décida que deux d'entre eux resteraient détenus à Bicêtre jusqu'au 1^{er} vendémiaire et que le troisième, qui était considéré comme l'auteur et le provocateur des troubles resterait en prison jusqu'au 20 brumaire.

L'arrestation administrative était aussi fréquente que sous l'ancien régime. En cas d'abus, il n'existait pas plus de recours effectif qu'avant la Révolution.

Sans doute la loi contenait des dispositions qui semblaient empêcher les détentions arbitraires : le décret du 28 floréal an XII avait créé la commission sénatoriale de la liberté individuelle.

Cette commission était composée de sept membres nommés par le Sénat et choisis dans son sein ; elle devait prendre connaissance, sur la communication] qui lui en

(1) D'Hauterive, *op. cit.*, bulletin n° 565, 8 vendémiaire an XIII.

était donnée par le ministre, des arrestations effectuées en vertu de l'article 46 de la Constitution de l'an VIII ; mais le ministre ne devait lui donner avis de ces arrestations que dans le cas où les personnes détenues n'avaient pas été traduites devant les tribunaux dans les dix jours qui suivaient leur incarcération. Toutes les personnes ainsi arrêtées pouvaient recourir directement, soit elles-mêmes, soit par l'intermédiaire de leurs parents ou de leurs représentants au moyen d'une pétition adressée à la Commission Sénatoriale de la liberté individuelle.

Lorsque la commission estimait que l'arrestation n'était pas justifiée par l'intérêt de l'Etat, elle devait inviter le ministre qui avait ordonné l'arrestation à faire mettre le détenu en liberté ou à le renvoyer devant les tribunaux.

Après trois invitations demeurées sans résultat, la commission demandait une assemblée du Sénat qui rédigeait la déclaration suivante : « Il y a de fortes présomptions que N... est détenu arbitrairement. » Le corps législatif dénonçait alors le ministre et celui-ci devait être traduit devant la Haute Cour.

Les pouvoirs de la commission sénatoriale étaient en pratique illusoires. Personne ne fut déclaré arbitrairement détenu, le Sénat ne fut jamais saisi, aucun ministre ne fut traduit devant la Haute Cour pour acte arbitraire, et la Haute Cour ne se réunit jamais.

Cependant la commission de la liberté individuelle se réunit souvent ; ses membres comprirent l'inanité de leurs fonctions, et ils cherchèrent le moyen de concilier l'arbi-

(1) Rapport de police, 28 fructidor an XII. *Archives nationales*, A. F. IV-1490, cité par Aulard, *Liberté individuelle sous Napoléon I^{er}*, *Revue du Palais*, 1897.

traire du gouvernement avec leur mission et de donner en apparence satisfaction à leur conscience.

La commission distingua subtilement le « véritable arbitraire de celui qui n'est pas véritable » ; elle admit que dans certains cas les droits de l'individu devaient céder devant la volonté de l'empereur : elle se borna à inviter le ministre à mettre en liberté ceux qui étaient arbitrairement détenus, et lorsque le ministre invoquait la raison d'Etat, la commission se gardait d'insister.

Ceux qui étaient remis en liberté étaient le plus souvent astreints à une résidence fixée par la police et la commission se déclarait satisfaite.

On cite l'exemple d'une femme qui avait été signalée « comme colportant à domicile des libelles dans le style anarchique et comme ne fréquentant en majeure partie que des personnes dont les opinions étaient exagérées » Elle fut internée par décision du gouvernement le 15 nivôse an IX ; elle adressa, le 8 thermidor an XII, une demande de libération ou de mise en jugement ; le 12 thermidor, la commission sénatoriale demanda des renseignements au ministre de la police ; le 28, celui-ci répondit que cette femme devait rester internée ; le 3 vendémiaire, la Commission adressa une nouvelle lettre ; le 7, la détenue fut libérée, mais envoyée à Château-Thierry où elle fut forcée de résider (1).

Le gouvernement et l'administration pouvaient donc emprisonner ceux qu'ils voulaient, et aucun recours effectif n'était possible.

Dans toutes ces arrestations, les préfets et le préfet de police jouaient un rôle très actif, soit qu'ils arrêtaient

(1) Aulard, *Etudes et leçons sur la Révolution française*, t. III, *Liberté individuelle sous Napoléon I^{er}*.

provisoirement les suspects, soit qu'ils fussent appelés à se livrer à des enquêtes et à fournir des renseignements.

Les fonctions de police que remplissaient les préfets de province étaient si importantes que ceux-ci ne dépendaient pas seulement du ministre de l'intérieur ; ils relevaient aussi du ministre de la police ; un préfet n'était jamais nommé sans l'accord des deux ministres (1). Napoléon reconnaissait à Fouché le droit d'être consulté sur toutes les demandes de congé formulées par les préfets et les sous-préfets (2).

Le ministre de la police voulait même se réserver le droit de nommer seul les préfets.

1° « Parce que, disait-il, de toutes les fonctions déléguées à ces magistrats, celles de la police sont les plus graves, celles qui touchent de plus près au salut de l'Empire, à la conservation de l'Empereur, et qu'ici comme ailleurs, en morale comme en physique, le plus fort emporte le faible. »

2° « Parce que si ces officiers n'étaient pas subordonnés au ministère de la police, il n'y avait pas sur eux une action directe absolue, et qu'à défaut de cette action, il ne pouvait plus répondre de rien. »

Ainsi, au début de l'Empire, il existe en France une administration toute puissante ; les préfets, grâce à leurs pouvoirs de police, disposent des libertés individuelles ; ils ont le droit d'arrestation, de perquisition et de saisie. Pour parvenir à la répression des délits, c'est à eux que les tribunaux s'adressent comme quinze années auparavant les parlements sollicitaient le concours des inten-

(1) Madelin Fouché, t. I, n° 461.

(2) *Correspondance de Napoléon. Lettre à Fouché, 15 vendémiaire an III.*

dants ; les lettres de cachet ont reparu, toutes les garanties constitutionnelles établies par la Constituante ont été supprimées sous les gouvernements qui se sont succédé depuis 1789.

Pourquoi les grands principes au nom desquels la Révolution avait été faite, n'ont-ils pas été appliqués ? Pourquoi le législateur en est-il arrivé à calquer l'organisation des départements sur celle des provinces ? Pourquoi a-t-il donné aux préfets les attributions des intendants ? Pourquoi enfin n'a-t-il pas laissé au pouvoir judiciaire le soin de protéger la liberté des citoyens et le droit d'en disposer ?

Peut-être les principes de la Révolution étaient-ils trop abstraits pour être mis en vigueur ! Ils avaient été élaborés par des philosophes et des théoriciens qui rêvaient une humanité meilleure gouvernée par des hommes sans passions.

En admettant même que l'application de ces principes fût possible, il était difficile à ceux qui les transformaient en lois de ne pas subir l'influence de leur tempérament, de leur éducation, du milieu dans lequel ils vivaient.

Or les législateurs de la Révolution avaient grandi sous l'ancien régime ; sans doute ils avaient lu et médité les œuvres des grands philosophes, mais ils avaient vécu sous la monarchie, il leur était impossible de s'affranchir d'un seul coup du passé.

Pour appliquer les lois, c'était encore à des hommes de l'ancien régime qu'il fallait s'adresser ; la Convention qui gouvernait et administrait elle-même ne se contenta pas des incapables élus par le peuple ; elle plaça dans tous les Comités des avocats, des clercs de notaire, des gens de loi qui avaient étudié le droit romain et les œuvres des juristes du xviii^e siècle.

Le peuple enfin ne savait pas encore jouir de la liberté ; il ne comprenait pas toujours les principes de la Déclaration des Droits de l'Homme.

Tous, citoyens, législateurs, fonctionnaires, administrés, continuaient « à penser avec les habitudes du despotisme ». Tous subissaient son influence.

Les traditions résistent aux Révolutions, elles font longtemps sentir leur action sur les esprits.

Aussi c'est bien à tort que l'Assemblée Constituante crut soustraire la France au despotisme en créant une organisation qui serait le contre-pied de celle qui existait sous la royauté ; sans doute la vénalité des charges fut supprimée, les magistrats, les administrateurs furent élus. Il n'y eut plus de hiérarchie, on se trouvait partout en face d'assemblées presque indépendantes. Mais après ce bouleversement, il fallait administrer, il fallait donner une solution aux problèmes qui se présentaient chaque jour : il n'y avait pas de lois, il n'y avait pas encore de précédents. Comment faire ? Il fallait pourtant résoudre les difficultés qui surgissaient si l'on ne voulait pas tomber dans une anarchie immédiate. Instinctivement on se rapportait aux coutumes de la royauté, on employait par voie d'expédient ses procédés de gouvernement.

Le nouveau système d'administration était impuissant ; les membres des conseils des départements étaient nommés par acclamation ; ils croyaient que leurs pouvoirs leur avaient été conférés par la masse qui les avait élus, ils la craignaient, ils lui obéissaient. Le gouvernement leur adjoignit des commissaires qui peu à peu arrivèrent à diriger les assemblées locales.

C'était encore là une institution inspirée par l'histoire : au xvi^e siècle, des maîtres des requêtes avaient été envoyés

en tournée d'inspection pour surveiller les gouverneurs, les maîtres de requêtes s'installèrent à poste fixe : ils furent les commissaires départis dans les généralités du royaume pour l'exécution des ordres du roi (1) ; ils usurpèrent peu à peu tous les pouvoirs d'administration et devinrent les intendants.

Les commissaires de la Révolution n'agirent pas autrement ; ils furent les maîtres des départements ; ils devinrent les préfets.

Au moment où la France aurait eu besoin de calme pour s'organiser, de terribles difficultés surgissaient ; à l'intérieur, l'émeute grondait ; aux frontières l'étranger menaçait.

Les révolutionnaires ne peuvent s'expliquer leur impuissance à gouverner le pays ; les factions se disputent le pouvoir ; dès qu'un parti en est maître, il croit que seul il est capable de faire triompher la Révolution et tous ses adversaires sont des ennemis de la liberté ; sauver le parti, c'est sauver l'Etat, et on fait plier la Constitution aux nécessités. Il faut agir sans délai, il faut se défendre ; les lois sont insuffisantes, la justice est trop lente, on édicte des lois d'exception, on crée des tribunaux spéciaux, on leur donne des pouvoirs extraordinaires, provisoires, dont ils usent non pour faire triompher la justice, mais pour protéger la faction qui gouverne et dont ils dépendent. Les citoyens n'ont plus de garantie ni pour la sûreté de leur personne, ni pour la conservation de leurs biens.

Les hommes de la Révolution croyaient à la paix universelle ; l'étranger envahit la France ; des armées se créent et repoussent l'ennemi ; la victoire rend le gouvernement belliqueux, la guerre des conquêtes commence.

(1) Guyot, *Traité des droits et fonctions*, t. III, p. 119.

L'armée s'organise en combattant ; elle devient toute puissante. C'est à elle qu'il faut s'adresser pour triompher des émeutes, car elle est la seule force sur laquelle on puisse s'appuyer pour commander aux mécontents. Le gouvernement est sans cesse en lutte contre les factions. C'est toujours l'état de guerre. Inconsciemment les hommes qui sont au pouvoir subissent l'influence de l'armée ; lorsqu'ils organisent les pouvoirs civils, ils imitent les règlements militaires ; ils punissent les crimes et les délits comme les infractions à la discipline : arrestation immédiate, décision instantanée, détention sans jugement.

Quand Bonaparte devient consul, il prétend qu'il ne gouverne pas en général d'armée, mais il a commandé à des troupes, il veut que ses volontés soient exécutées sans délai ; il signe des lettres de cachet comme il signait les ordres qu'il donnait à l'armée ; il trouve dans les départements des commissaires qui jouent presque le rôle de prévôts aux armées, et comme le gouvernement avait, en vertu de l'article 46 de la constitution de l'an VIII le droit d'arrestation dans les cas graves, il est tout naturel que le premier consul accorde à ses délégués le pouvoir d'arrestation dans les circonstances moins graves.

Au moment où le Code d'instruction criminelle va être discuté, l'empereur est le maître absolu. Par la force des traditions, par la nécessité de la répression, par l'influence de l'armée, les préfets ont pris la place des intendants, ils ont des pouvoirs de police judiciaire très étendus.

Napoléon voulut donner aux préfets le droit de délivrer légalement les mandats d'arrêts qu'ils n'avaient délivrés jusque-là que par un abus de leurs pouvoirs de police administrative ou en vertu d'une interprétation trop extensive des droits que leur conféraient les articles 38 et 39

de la loi du 28 pluviôse an VIII et le décret du 12 messidor an VIII.

A la séance du Conseil d'Etat du 18 décembre 1804, au moment où l'on discutait sur la police judiciaire, Napoléon rappela que les préfets organisaient l'espionnage, déjouaient les brigands, les faisaient arrêter et les livraient à la justice et qu'on était obligé d'employer les préfets pour réprimer les délits contre lesquels le procureur général ne pouvait rien. L'empereur soutint que l'autorité supérieure devait suppléer à l'insuffisance des tribunaux par des mesures arbitraires ; il voulut que les magistrats de sûreté (aujourd'hui procureurs de la République) « fussent dans la main du préfet ».

M. Bigot de Préameneu, au nom de la section de législation, répondait que les préfets ne devaient s'immiscer sous aucun prétexte dans l'administration de la justice ; il ajouta qu'il ne fallait donner aucun pouvoir judiciaire aux préfets de peur qu'ils n'étendissent leur autorité trop loin, et qu'il suffisait qu'ils pussent faire des dénonciations comme les simples particuliers,

Après une longue discussion, le Conseil d'Etat décida qu'on inserirait dans le Code des dispositions pour régler les rapports entre les magistrats de sûreté et les préfets considérés comme agents de haute police.

Un projet d'organisation de la police judiciaire fut soumis à la séance du Conseil d'Etat du 31 mai 1808. L'article 9 du Code d'instruction criminelle portait que la police judiciaire serait exercée sous l'autorité des Cours d'appel, notamment par le préfet de police à Paris et par les préfets en province pour les crimes intéressant la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat. L'article 76 de ce projet déterminait les pouvoirs des préfets. La subordination

des préfets aux cours impériales souleva de vives critiques. Le projet fut renvoyé à la section de législation.

La discussion fut reprise à la séance du 26 août 1808. Il s'agissait surtout de savoir si la police judiciaire serait exercée par les préfets pour les crimes intéressant la sûreté de l'Etat. Les conseillers émirent des opinions qui révélaient souvent chez eux une conception singulière des droits du citoyen.

M. Treilhard exposa les raisons pour lesquelles il convenait d'attribuer aux préfets des fonctions de police judiciaire ; il invoqua les traditions et surtout la nécessité d'agir rapidement. Le comte Pelet voulait laisser aux préfets le droit « d'incarcérer, dans le cas où la sûreté exige qu'on ne relâche pas un individu dangereux que le jury vient d'acquitter ». M. Regnaud rappela que les préfets n'avaient pas le droit légal d'arrestation (1).

Napoléon intervint dans la discussion ; il dit que le préfet, déjà chargé de la police administrative, devait avoir le moyen de saisir les coupables de droit commun, « car dans beaucoup de circonstances, on ne trouverait que de l'avantage à laisser instruire le préfet, d'autant qu'on reconnaît que les instructions des préfets sont généralement bien faites ». L'empereur chargea la section de législation de rédiger un projet grâce auquel le préfet aurait le droit de remplir des fonctions de police judiciaire sans être soumis au procureur général ; celui-ci n'aurait point d'ordre à donner au préfet, dont les actes seraient plus que de simples renseignements.

M. Cambacérès déclara qu'il fallait retrancher le préfet de la nomenclature des officiers de police judiciaire et se

(1) Voir cependant la loi du 28 pluviôse an VIII (art. 38 et 39), et le décret du 12 messidor an VIII.

borner à établir par des dispositions particulières les règles que Sa Majesté venait de poser.

La section de législation rédigea un projet qui fut adopté et forma l'article tel qu'il est encore en vigueur.

L'exposé des motifs fut présenté à la séance du 3 novembre 1808 par M. Treilhard : celui-ci définit la police judiciaire et montra tout l'intérêt qu'il y avait à attribuer l'exercice de la police judiciaire à des magistrats supérieurs de l'ordre administratif ; ces fonctionnaires ont à leur disposition des renseignements qui leur permettent d'arrêter sans retard les coupables, ils obtiennent des lumières dont le fruit pourrait s'évanouir par le retard d'un recours à l'officier de police judiciaire.

C'est ainsi que notre Code d'Instruction criminelle contient la disposition suivante :

Article 10. — Les préfets des départements, et le préfet de police à Paris, pourront faire personnellement ou requérir les officiers de police judiciaire, chacun en ce qui le concerne, de faire tous actes nécessaires à l'effet de constater les crimes, délits et contraventions, et d'en livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir, conformément à l'article 8 ci-dessus.

CHAPITRE III

ÉTENDUE DES POUVOIRS DES PRÉFETS

L'article 10 du Code d'instruction criminelle est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1811 ; il confère aux préfets des pouvoirs judiciaires très étendue qui pendant longtemps ont donné lieu à de nombreuses controverses.

Observons tout d'abord, que les préfets n'ont pas la qualité d'officiers de police judiciaire (1). La liste de ces magistrats est établie limitativement par l'article 9 du Code d'instruction criminelle ; les préfets n'y sont pas désignés.

Par suite, ils ne sont pas soumis à la surveillance des procureurs généraux qui ne peuvent exercer contre eux des poursuites disciplinaires.

(1) Ceci est admis par tous les auteurs.

Faustin-Hélie, *Pratique criminelle des Cours et Tribunaux*, t. I, p. 32, n° 55 ; *Traité de l'instruction criminelle*, t. IV, p. 176, n° 223 ; Laborde, *Droit criminel*, n° 817 ; Vidal, *Droit criminel*, 2^e partie, liv. III, chap. 1^{er}, p. 907 ; Conclusions de M. Valabrègue, commissaire du gouvernement, devant le tribunal des conflits, 25 mars 1889, D. 90.3.66 ; Lépine, *La liberté individuelle* ; Portalis, *Revue des Deux-Mondes*, 15 août 1860 ; Garraud, t. III, n° 701, p. 560, etc.

Pourtant, dans les attendus d'un arrêt rendu par la Cour de cassation le 21 novembre 1853 (affaire Coëtlogon, V. plus loin, p. 60). On lit : « Il n'est pas possible de concevoir que tout fonctionnaire qui prend part à l'instruction ne soit pas officier de police judiciaire » ; il faut, à notre avis interpréter cette phrase en ce cas que tout fonctionnaire prenant part à l'instruction doit avoir les pouvoirs des officiers de police judiciaire.

C'est une dérogation à la règle en vertu de laquelle les Cours d'appel exercent leur juridiction sur tous ceux qui sont chargés de fonctions judiciaires.

On a tenté de justifier cette exception par le principe de la séparation des pouvoirs.

Le Code, dit-on, n'a pas voulu soumettre les préfets à la surveillance des magistrats ; ses rédacteurs ont craint que les tribunaux n'imitassent la conduite du Parlement à l'égard des intendants et ne fissent comparaître devant eux les préfets pour leur infliger des remontrances.

Il n'y a pas lieu d'invoquer la séparation des pouvoirs. La vérité, c'est que cette disposition est d'origine napoléonienne (1). L'empereur avait d'abord demandé que des magistrats de sûreté fussent placés sous la dépendance du préfet ; devant les objections du Conseil d'Etat que nous avons rapportées, il consentit à laisser les procureurs sous l'autorité des pouvoirs judiciaires ; il se borna à faire des préfets les auxiliaires de la justice, mais en leur laissant une indépendance absolue. En agissant ainsi, il suivit l'idée qui inspira la rédaction de notre Code : la séparation des pouvoirs en France est dirigée contre le pouvoir judiciaire ; en pratique, elle sert à protéger l'administration (2) (3).

Les préfets, même dans leurs fonctions judiciaires, ne sont donc responsables, au point de vue disciplinaire, que vis-à-vis de leur supérieur hiérarchique, le ministre de l'intérieur.

(1) Larnaude, *Revue pénitentiaire*, 1901, p. 191.

(2) Bourguignon, *Instruction criminelle*, t. I, p. 65 ; Ortolan et Ledeau, *Instruction criminelle*, t. II, p. 38.

(3) Napoléon avait insisté pour que les préfets aient un droit de surveillance sur le ministère public, mais cette prétention ne fut pas admise. Locré, t. XXIV, p. 558.

Les magistrats ne peuvent adresser aux préfets aucune réquisition, aucun ordre ; ils ne peuvent surveiller les actes d'instruction auxquels les préfets se livrent.

Lorsqu'un préfet a transmis au procureur les résultats d'une enquête commencée en vertu de l'article 10, celui-ci ne peut lui demander des renseignements complémentaires qu'en se conformant à l'article 3 du décret de mai 1812, portant : « Dans les affaires où nos préfets auront agi en vertu de l'article 10 du Code d'instruction criminelle, si le bien de la justice exige qu'il soit demandé de nouveaux renseignements, les officiers chargés de l'instruction leur demanderont ces renseignements par écrit et nos préfets seront tenus de les donner dans la même forme. »

Les Cours d'appel ne peuvent réformer les actes d'instruction accomplis par les préfets.

Si les préfets ne sont pas soumis à la surveillance des Cours, ils n'ont par contre aucun droit de contrôle sur les actes des officiers de police judiciaire ; les officiers de police judiciaire sont à l'égard des préfets dans un état d'indépendance absolue : les préfets ne peuvent intervenir dans les opérations accomplies par les maires ou les commissaires de police en vertu l'article 9 du Code d'instruction criminelle, bien que ces fonctionnaires soient, à d'autres points de vue, soumis à l'autorité préfectorale.

Les préfets ne sont pas membres du ministère public ; ils ne peuvent exercer l'action publique, ni par citation directe, ni par réquisition adressée au juge d'instruction en vertu de l'article 53 du Code d'instruction criminelle⁽¹⁾.

Ils ne constituent pas une juridiction d'instruction et ils ne peuvent, après avoir instruit une affaire, rendre une ordonnance de clôture. ⁽²⁾

Sauf ces restrictions, on peut dire que les préfets possè-

dent tous les pouvoirs dévolus au procureur et au juge d'instruction agissant en qualité d'officiers de police judiciaire, soit isolément, soit simultanément, et qu'ils ont la compétence la plus étendue que le Code ait accordée (3).

Le juge d'instruction ne peut agir que s'il est saisi par le procureur ; il faut, pour prendre certaines décisions ou recourir à certaines mesures, l'accord de deux magistrats dont l'un est inamovible et présente par suite des garanties d'indépendance. Le préfet peut, de sa propre initiative et sans le concours d'aucun magistrat, accomplir tous les actes d'instruction.

Quelques auteurs, et parmi eux M. Faustin-Hélie, ont tenté de restreindre les pouvoirs du préfet au cas de flagrant délit (4).

M. Faustin Hélie soutient que l'article 10 a été motivé par la nécessité d'agir sans délai, lorsque le préfet est averti d'un complot, quand les conjurés sont réunis et qu'ils peuvent être surpris en flagrant délit. Il invoque les paroles prononcées par M. Treilhard lorsque cet article vint en discussion devant le Conseil d'Etat. « Le préfet n'agit que dans des occasions très rares, lorsque, par exemple, ayant surpris des conjurés il dresse procès-verbal,

(1) Mangin, *Procès-verbaux*, p. 150, n° 3.

(2) Garraud, *Traité de l'instruction criminelle*, t. III, n° 701, p. 161, note.

(3) Berriat de Saint-Prix, *Officiers de police judiciaire*. — V. Cass., t. ion, 3 août 1874, D. P. 76.1.293.

(4) Faustin-Hélie, *Pratique criminelle*, n° 61 ; *Instruction criminelle*, t. III, n° 1208 ; Duverger, *Manuel du juge d'instruction*, t. I, n° 84 ; Béranger, *De la justice criminelle*, p. 305 ; Morin, *Répertoire du droit criminel*, Préfet, n° 3 ; Garraud, *op. cit.*, n° 703 ; A. Guillot, *Paris qui souffre*. « Le préfet n'ayant pas sur le cas de flagrant délit, c'est-à-dire au delà d'un délai de 24 heures, le droit de faire l'instruction. »

interroge, entend les témoins et livre les prévenus aux tribunaux. Un préfet est instruit qu'il se tient actuellement une assemblée de conjurés, il s'y transporte à l'instant même et saisit à la fois les hommes et les pièces à conviction. »

M. Faustin-Hélie ajoute qu'il n'y a plus urgence quand le délit n'est pas flagrant ; qu'il n'est plus nécessaire alors de déroger aux règles de compétence et de mettre de côté les garanties légales ; il faudrait, dit-il, pour étendre les attributions du préfet, « une délégation non pas vague et confuse, mais précise, explicite et spéciale de la loi ».

La thèse de M. Faustin-Hélie avait d'abord été admise par la Chambre criminelle de la Cour de cassation, dans l'affaire Coëtlogon. La Chambre criminelle avait décidé que le droit de faire saisir et ouvrir des lettres à la poste n'est pas compris dans les attributions conférées aux préfets par l'article 10 et que seul le juge d'instruction a un droit général de perquisition en tous lieux.

M. Odilon Barrot avait donné à ce sujet une consultation dans laquelle il soutenait que le préfet n'avait pas d'autres droits que ceux qui appartiennent aux procureurs et à leurs auxiliaires.

Cette théorie n'a pas été admise par les Chambres réunies de la Cour de cassation ; un arrêt du 21 novembre 1853 décida que :

« L'article 10 a expressément chargé les préfets des départements et le préfet de police à Paris, de faire tous les actes nécessaires à l'effet de constater les crimes, délits et contraventions et d'en livrer les auteurs aux tribunaux ; qu'aux termes de l'article 8 auquel se réfère l'article 10, le

(1) Cass., 23 juillet 1853, D. P. 53.1.223.

préfet de police doit rechercher les crimes, délits et contraventions et en rassembler les preuves ; que ce droit embrasse le cercle de la police judiciaire tel qu'il est tracé par l'article 8 et qu'il a pour conséquence nécessaire le droit de faire, tant au domicile du prévenu que partout ailleurs, les perquisitions et saisies indispensables pour la manifestation de la vérité.

« Que la recherche des pièces au domicile des tiers ou dans un dépôt public étant un moyen de constater les crimes ou contraventions, appartient aux préfets et au préfet de police en vertu des articles 8 et 10 combinés.

« Qu'il résulte de ces derniers textes que tout acte d'instruction tendant à constater les crimes, délits ou contraventions est dans le domaine du préfet de police.

« Que c'est vainement à tort qu'on prétend établir une séparation qu'on convient appartenir au préfet de police et l'instruction qu'on soutient appartenir au seul juge d'instruction ; que cette distinction n'est pas fondée ; qu'il n'est pas possible de concevoir que la police judiciaire s'exerce sans instruction, de même qu'il n'est pas possible de concevoir que tout fonctionnaire ou magistrat qui prend part à l'instruction ne soit pas officier de police judiciaire. »

Cette interprétation extensive de l'article 10 est actuellement admise par la jurisprudence (1) et par la plupart des auteurs (2).

(1) Cass., 21 novembre 1853 (chambres réunies), *Bull. cass. crim.*, n° 551, S. 54.1.774, D. 53.1.279 ; 16 août 1862, D. 65.5.230. S. 63.1.221 ; 19 janvier 1866, D. 67.1.905 ; 12 mai 1887, *Bulletin criminel*, n° 180. etc...

(2) En ce sens, Morizot-Thibault, *Instruction préparatoire*, p. 36 ; Trébutien, *Droit criminel*, t. II, n° 356, p. 258 ; Ortolan et Desjardin, *Droit pénal*, t. II, chap. II, n° 204 ; Boitard, *Droit criminel*, n° 531 ; Laborde, *Droit criminel*, n° 821 ; Lefèvre-Portalès, *Revue des Deux-Mondes*, 15 août 1860.

En vertu des pouvoirs qui lui sont reconnus, le préfet peut recevoir les plaintes et les dénonciations, procéder à des constats, dresser des procès-verbaux, opérer des perquisitions domiciliaires, chez le prévenu, chez les tiers et même dans les bureaux de poste ; il peut procéder à des saisies et mettre en état d'arrestation les prévenus, et cela même en dehors du cas de flagrant délit et sans qu'il y ait nécessité urgente (1).

La jurisprudence de la Cour suprême a été vivement attaquée (2) ; on a dit qu'elle avait subi l'influence d'un gouvernement autoritaire, et, pour la combattre, on a, par des arguments tirés des travaux préparatoires, cherché à montrer que les auteurs du Code n'avaient pas voulu donner un pouvoir si grand aux préfets.

Il ne faut pas attacher une trop grande importance aux opinions qui se manifestent au cours de l'élaboration des lois. Elles sont parfois obscures, souvent contradictoires ; on peut tirer des travaux préparatoires les arguments les plus opposés. Ajoutons que les procès-verbaux des séances du Conseil d'Etat ont été rédigés selon la volonté de l'empereur et ne sont pas toujours exacts.

Il avait surtout en vue, au moins pour les préfets de province, la répression des crimes d'Etat, ceux-ci comprenaient alors seulement les affaires politiques, les attentats contre l'Empire, mais aussi le brigandage, le vol à main armée, l'espionnage ;... c'est-à-dire des délits qui sont actuellement considérés comme étant de droit commun ; on ne voit pas, étant donnés les termes de l'article 10,

(1) *Contra*, Ortolan et Desjardin, *op. cit.*, même chap., n° 2015.

(2) Laborde, *op. cit.*, n° 819 ; Des Cilleuls, Abrogation de l'article 10, *Gaz. Trib.*, 9 février 1911.

comment on pourrait aujourd'hui limiter les pouvoirs du préfet à la recherche de certaines infractions.

Il vaut mieux s'appuyer sur les raisons historiques et sur le texte.

Napoléon a consacré par une disposition législative la pratique suivie par les préfets qui, comme nous l'avons vu plus haut, accomplissaient en fait, tous les actes d'instruction même hors le cas de flagrant délit.

Quant à l'article 10, il ne limite pas les pouvoirs des préfets au cas de flagrant délit. Son texte n'a rien de restrictif (1).

D'autre part, le préfet peut user de ses pouvoirs judiciaires non seulement dans les affaires politiques, mais encore dans toutes les affaires de droit communs sans exception (2). La gravité et la nature de l'infraction, l'urgence (3) de l'instruction importent peu. Il n'est pas nécessaire qu'il s'agisse d'un crime (4), le préfet peut aussi s'occuper de la moindre contravention.

(1) En ce sens, Carnot, *Instruction criminelle*, art. 10, n° 7 ; Circulaire de Decazes, ministre de la police, novembre 1815 ; *Journal des conseillers municipaux*, 1834, p. 240, t. I. « Le conseil est d'avis que M. le préfet de police à Paris et MM. les préfets dans les départements, sont investis même hors le cas de flagrant délit du droit de délivrer des mandats de perquisition, de comparution et d'amener. » Consultation signée de Crémieu, Hennequin, Dupuis, etc.

(2) Garraud, *op. cit.*, n° 704.

(3) Cependant des circulaires ministérielles (Garde des sceaux, 26 mars 1854 ; Circ. intérieur, 21 février 1854), il est recommandé aux préfets de n'user de leurs pouvoirs qu'exceptionnellement et dans les cas d'urgence. Tous les documents qu'ils recueillent doivent être transmis par eux à l'autorité judiciaire qui une fois saisie de l'affaire en poursuit seule l'instruction dans les formes accoutumées (*Recueil de chancellerie*, t. II, n° 26).

(4) *Contrà* : Boullaire, *Liberté individuelle et responsabilité des fonc-*

Sans doute, il y a là une extension de la pensée première de Napoléon. Il limitait l'action des préfets à la répression des crimes graves ; mais le texte est d'une précision telle qu'il ne peut y avoir lieu à aucune controverse (1).

Le droit d'arrestation des préfets a fait pendant un certain temps l'objet de nombreuses discussions : certains auteurs ne leur accordaient qu'un droit d'arrestation provisoire résultant du mandat d'amener. Les préfets n'auraient pu mettre un citoyen en état de détention préventive par un mandat d'arrêt ou de dépôt, parce que ce droit est réservé au juge d'instruction (2) ; d'autres auteurs accordaient aux préfets le droit de délivrer un mandat de dépôt, mais lui refusaient celui de délivrer un mandat d'arrêt, le mandat d'arrêt affectant la forme d'un jugement, et les préfets ne constituant pas une juridiction d'instruction (3). Il en était, et c'était le plus grand nombre, qui ne faisaient aucune distinction et reconnaissaient aux préfets le droit de placer l'inculpé sous mandat d'arrêt aussi bien que sous mandat de dépôt (4).

Mais depuis la loi du 14 juillet 1865, autorisant la mainlevée du mandat d'arrêt par mesure d'instruction, tous les mandats ne sont plus que des actes de police judiciaire et la distinction actuellement n'offre guère d'intérêt, le

tionnaires. « Le préfet ne peut faire une saisie que pour la recherche d'un crime. »

(1) Faustin-Hélie, *Pratique criminelle*, t. I, p. 32, dit que les préfets ne devront user de leurs pouvoirs que dans les cas qui intéressent l'Etat.

(2) Trébutien, *op. cit.*, t. II, n° 354.

(3) Carnot, *Instruction criminelle*, art. 10, n° 2.

(4) Boitard, *op. cit.*, n° 531.

mandat de dépôt et le mandat d'arrêt produisant des résultats à peu près identiques.

Le préfet peut-il mettre en liberté provisoire l'inculpé qu'il a arrêté ? La négative ne semble pas douteuse.

Ce droit est réservé au juge d'instruction par les articles 113 et suivants du Code d'instruction criminelle. De plus, quelle que soit l'étendue des pouvoirs du préfet, il n'agit que pour livrer les coupables à la justice. Son intervention doit rester passagère. On comprendrait mal qu'il pût accorder la mise en liberté provisoire, cette mesure impliquant une instruction méthodique et de longue durée, confiée à un magistrat normalement chargé de l'instruction.

Le préfet peut-il ordonner une détention administrative, c'est-à-dire faire arrêter un individu et le conserver sans le livrer à la justice ? Au point de vue de la légalité, il faut sans hésiter répondre négativement (1). Dans notre législation, sauf pour les prostituées et pour les aliénés, la détention administrative n'est pas admise, mais en fait elle est possible, et avec les textes actuels, il est toujours loisible au préfet en respectant en apparence les formalités légales, d'arrêter un inculpé, de le garder sous prétexte de continuer l'instruction, de le détenir ainsi pendant un temps assez long.

Les préfets ne peuvent exercer leur pouvoir qu'en se conformant aux règles édictées par le Code d'instruction criminelle et aux prescriptions légales imposées à tous les officiers de police judiciaire en vue de protéger la liberté individuelle (2).

(1) Le préfet, à plus forte raison, ne pourrait procéder à une arrestation en vertu de l'article 10 si aucun délit n'avait été commis.

(2) Tous les auteurs et la jurisprudence sont d'accord sur ce point.
— Voir notamment, Faustin-Hélie, *Instruction crim.*, t. III, n° 1202.

Ils doivent notamment exhiber et notifier des mandats d'arrestation, rédiger conformément à la loi les procès-verbaux de perquisition, procéder à l'interrogatoire de l'inculpé dans les vingt-quatre heures de l'exécution du mandat ; ils doivent, lorsqu'ils accomplissent un acte judiciaire, se soumettre aux conditions de forme prescrites par le Code d'instruction criminelle.

Sans doute aucun texte n'impose ces obligations aux préfets ; mais elles résultent des principes généraux du droit établi pour sauvegarder la liberté individuelle : c'est dans ce but que les lois imposent des formalités dont les préfets ne sont pas dispensés.

Aux termes de la loi du 8 décembre 1897, le juge d'instruction doit mettre l'inculpé au courant de l'incrimination dont il est l'objet, l'avertir qu'il est libre de ne pas répondre, lui permettre de communiquer librement avec un conseil. Il ne peut procéder qu'en présence et sous le contrôle de celui-ci.

Lorsque le préfet se livre à une instruction, est-il tenu d'accorder les mêmes garanties à l'inculpé ?

La loi de 1897 n'a pas prévu ce cas, et les tribunaux n'ont pas encore eu à juger cette question.

Il n'y a pas lieu d'étendre les dispositions de cette loi pas plus qu'on ne les a étendues à l'instruction sommaire à laquelle procède le procureur de la République, dans l'hypothèse d'un flagrant délit correctionnel ; la loi de 1897 n'a visé que le juge d'instruction.

Enfin les préfets ont le droit de requérir les officiers de police judiciaire, chacun en ce qui le concerne, d'exercer leurs fonctions, c'est-à-dire d'accomplir les actes que ceux-ci peuvent faire en vertu des pouvoirs qui leur sont propres.

Ce droit, que l'on a considéré comme une atteinte à la séparation des pouvoirs, est une conséquence naturelle des attributions préfectorales, et des liens étroits qui existent entre la police judiciaire et la police administrative.

Le préfet est dans le département le représentant du pouvoir central : il est chargé de la police administrative, il est responsable du maintien de l'ordre. A ce titre, il doit prévenir les actes des malfaiteurs, il faut que le préfet puisse signaler aux officiers de police judiciaire des agissements qui pourraient constituer un péril pour l'ordre public, et mettre ces magistrats en demeure d'agir lorsqu'ils hésitent à exercer leurs fonctions.

Toutefois, les officiers de police judiciaire conservent leur indépendance quand ils sont requis ; ils accomplissent les actes de leur ministère en se conformant aux règles ordinaires. Le préfet ne peut intervenir ni même se faire rendre compte de la marche de la procédure (1), il ne peut contraindre le procureur à exercer l'action publique (2).

Le magistrat requis n'a pas d'autres droits que ceux qui lui sont attribués par la loi pour l'exercice de ses fonctions habituelles (3).

Plusieurs auteurs, parmi lesquels se trouvent M. Faustin-Hélie, M. Garraud (4), soutiennent que les pouvoirs du préfet sont subsidiaires à ceux du parquet. Ils entendent par là que les préfets ne peuvent continuer leur enquête dès que l'autorité judiciaire est saisie et qu'à plus

(1) Laborde, *op. cit.*, n° 818 ; Circulaires du ministre de la justice, 12 mars 1812, 2 mars 1816 ; Décret du 31 juillet 1827.

(2) En ce sens, Mangin, *Procès-verbaux*, n° 65. — *Contra* ; Carnot, *Inst. crim.*, article 10, n° 10.

(3) Faustin-Hélie, *op. cit.*, t. III, n° 1209.

(4) Faustin-Hélie, *op. cit.*, t. III, n° 1210 ; Laborde, n° 1250 ; Garraud, *op. cit.*, n° 706.

forte raison ils ne peuvent s'occuper d'une affaire sur laquelle le parquet a ouvert une enquête.

Admettre le parallélisme des instructions, disent ces auteurs, serait entraver la marche de la justice pour le plus grand profit des criminels ; ce serait créer une source de conflits sans nombre. Comment concevoir en effet que le préfet puisse rendre la liberté à un individu placé sous mandat du juge d'instruction ou saisir les correspondances rendues aux intéressés par le juge d'instruction après une première enquête ?

Rien dans la loi n'indique que les pouvoirs du préfet sont subsidiaires, que l'administration doit s'incliner devant la justice. L'article 51 du Code d'instruction criminelle porte, il est vrai, qu'en cas de concurrence entre le procureur de la République et les officiers de police judiciaire, le procureur fera les actes attribués à la police judiciaire. Mais le préfet n'est pas officier de police judiciaire, on ne saurait donc lui imposer cet article.

Cependant il convient de reconnaître que les pouvoirs des préfets sont subsidiaires ; ce qui n'implique pas que l'administration soit subordonnée à la justice ; elles ont toutes deux les mêmes pouvoirs en ce sens que le préfet peut instruire si le parquet ne poursuit pas ; mais dès que la justice est saisie, le préfet ne peut plus agir (1).

C'est le procureur qui est normalement chargé de rechercher les crimes et d'en poursuivre les auteurs ; mais pour protéger la société, pour que toutes les infractions soient connues, la loi a multiplié les agents chargés de rechercher les malfaiteurs ; c'est dans ce but que les officiers de police judiciaire auxiliaires du procureur peuvent,

(1) Garraud, *op. cit.*, n° 754 ; Circ. ministérielle, 21 février 1854 déjà citée.

en cas de flagrant délit, accomplir des actes d'instruction ; c'est aussi dans ce but que le Code a donné aux préfets des pouvoirs d'instruction ; mais dès que les magistrats, chargés normalement de la répression, s'occupent d'une affaire, il n'y a plus de raison pour laisser les préfets intervenir.

La jurisprudence ne nous apporte aucune lumière ; nous n'avons trouvé qu'une seule décision relative à cette question.

La première chambre du tribunal civil de la Seine a décidé, le 27 décembre 1900, que les pouvoirs du préfet de police sont subsidiaires, mais en indiquant que le préfet ne peut s'occuper du fait même sur lequel porte le réquisitoire introductif d'instance. Autrement dit, le préfet ne peut instruire une affaire concurremment avec le procureur de la République, lorsqu'il s'agit du même fait commis par le même individu (1).

Cette décision ne tranche pas la question. Les conséquences d'une instruction parallèle peuvent se reproduire ; il suffit que le préfet ouvre une enquête sur un fait connexe à ceux qui font l'objet de l'instruction judiciaire et il peut aller saisir les papiers qui ont été rendus à l'inculpé par le juge d'instruction ou arrêter l'individu que celui-ci a relâché.

Les pouvoirs du préfet sont personnels d'après les termes de l'article 10 ; il suit de là que le préfet ne peut déléguer ses pouvoirs à un fonctionnaire qui ne serait pas officier de police judiciaire, par exemple à un sous-préfet, ni en vertu d'une délégation spéciale, ni à plus forte raison en vertu d'une délégation générale.

(1) *Gaz. Trib.*, 1901, II, p. 110.

Cependant, un décret du 21 mars 1811 autorise le préfet de police à charger les auditeurs en service près de son administration d'exercer quelques-unes des fonctions de police judiciaire qui lui sont dévolues par le Code d'instruction criminelle. Ce décret n'a pas été abrogé, mais il n'existe plus d'auditeurs en service auprès du préfet de police.

C'est à la fonction et non à la personne du préfet que les pouvoirs sont attachés : le fonctionnaire qui le remplace, en cas d'absence, de maladie, de décès, de démission, de destitution ou de congé peut faire usage des droits que confère l'article 10 ; c'est l'application du principe général en vertu duquel celui qui exerce momentanément une fonction possède tous les droits attachés à cette fonction (1).

Quelques auteurs (2) ont contesté au préfet le droit de charger un subordonné d'agir à sa place lorsqu'il était présent à son poste ; ils soutiennent que le préfet doit accomplir en personne les actes qu'il exécute en vertu de l'article 10. Cette solution est pratiquement inapplicable au moins pour le préfet de police qui serait pratiquement dans l'impossibilité d'assister lui-même aux multiples opérations qui peuvent être effectuées au cours d'une journée ; il n'est pas rare que des perquisitions ou des arrestations soient opérées simultanément en vertu de l'article 10.

C'est donc avec raison que la jurisprudence admet que le préfet agit en personne lorsqu'il charge d'une mission un fonctionnaire placé sous ses ordres ; mais il faut que

(1) Faustin-Hélie, t. III, n° 1210 ; Garraud, *op. cit.*, n° 707 ; Trib. des conflits, 25 mars 1889, S. 91.31.32.

cette mission soit spéciale, que le fonctionnaire soit officier de police judiciaire.

Le préfet présent à son poste doit signer lui-même tous les mandats, il peut charger de les exécuter un de ses auxiliaires et donner ainsi à celui-ci le pouvoir d'accomplir un acte qu'il n'aurait pas le droit de faire en sa qualité propre : un commissaire de police peut ainsi procéder à des perquisitions hors le cas de flagrant délit, il peut même saisir les lettres à la poste (1).

Cette extension de pouvoirs a été vivement critiquée (2) parce qu'elle permet les délégations générales, et que la liberté des citoyens et la sécurité du domicile n'ont plus de garanties.

On a dit aussi que le droit de délégation était inutile et même illégal puisque les préfets pouvaient requérir les officiers de police judiciaire d'accomplir les actes de leurs fonctions (3).

Ces objections proviennent d'une confusion entre le droit de réquisition et le droit de délégation.

En cas de réquisition, le préfet charge l'officier de police judiciaire d'exécuter les actes qui sont, en vertu de la loi, de la compétence de cet officier de police, et celui-ci agit alors sous sa propre responsabilité.

En cas de délégation contraire, le préfet communique à son subordonné tous les pouvoirs qu'il tient de l'article 10 ; mais, dans ce cas, le préfet reste personnellement responsable de l'exécution des mandats dont il charge son délégué, et pour que cette responsabilité soit possible, il est nécessaire que la délégation soit spéciale.

(1) Garraud, *op. cit.*, n° 707.

(2) Cass., 21 novembre 1853, précité ; 12 mai 1887 précité.

(3) Rougier, *Liberté individuelle et pouvoirs de l'administration*.

Une dernière question se pose à propos des pouvoirs des préfets. Doivent-ils transmettre au parquet les résultats de leurs recherches ? Peuvent-ils au contraire classer eux-mêmes l'affaire dont ils se sont occupés ?

Le tribunal de Marseille avait décidé en 1874 que le préfet n'est pas tenu par le Code d'instruction criminelle, de transmettre au juge d'instruction les résultats de la poursuite (1).

La Cour de Lyon, en 1853, accordait au préfet un délai de vingt-quatre heures pour transmettre le dossier au parquet.

Les résultats auxquels conduirait cette solution sont peut-être souhaitables, mais dans l'état de notre législation, rien ne saurait contraindre le préfet à livrer à la justice, dans un délai déterminé, les résultats de son enquête ; il est même libre de ne pas saisir la justice s'il ne continue pas son instruction, il lui suffit, pour dégager sa responsabilité, de remettre en liberté les individus arrêtés, de rendre les objets saisis (2). Et c'est ce que la Cour de cassation a, avec raison, décidé.

En effet, on ne peut appliquer aux préfets l'article 53 du Code d'instruction criminelle ; les officiers de police auxiliaires du procureur, y sont seuls soumis, et le préfet n'est pas officier de police judiciaire.

Ainsi les préfets des départements et le préfet de police ont tous les pouvoirs du juge d'instruction, avec cette aggravation qu'ils peuvent agir de leur propre initiative sans le concours d'aucun magistrat, et qu'ils conservent une liberté d'action beaucoup plus grande, parce qu'ils ne sont pas gênés par les formalités.

(1) Dans le même sens : Cass., 3 août 1874, D. P. 76.1.293.

(2) V. cependant, Circ. 21 février 1854, déjà citée. Le préfet devrait transmettre les dossiers au parquet.

CHAPITRE IV

USAGE DE L'ARTICLE 10 DEPUIS LA RÉDACTION DU CODE JUSQU'A NOS JOURS

Nous essaierons de rechercher dans quels cas l'article 10 a été employé depuis la promulgation du Code jusqu'à nos jours.

De 1808 à 1870.

Sous le premier Empire, les préfets se servirent fréquemment de leurs pouvoirs judiciaires ; ils étaient alors tout puissants, ils arrêtaient et détenaient par mesure de police les coupables et même les suspects.

L'article 10 ne fit que régulariser ces procédés et les préfets ne manquèrent pas de l'invoquer pour arrêter les inculpés et tous ceux qu'ils soupçonnaient de délits.

Deux décrets, en réglementant l'usage de l'article 10, sont la preuve que cette disposition était souvent invoquée.

Le premier, en date du 21 janvier 1810, autorise le préfet de police à Paris à déléguer ses fonctions judiciaires à des auditeurs au Conseil d'Etat en service près de son administration.

Le second en date du 4 mai 1812 indique comment les préfets doivent transmettre au parquet le résultat des enquêtes auxquelles ils se sont livrés.

Il est bien certain que le préfet de police devait user souvent de ses prérogatives judiciaires, puisqu'il était néces-

saire qu'il délèguât ses fonctions et que cet article était en usage fréquemment puisque le gouvernement en réglait l'application avec tant de soin.

Enfin, l'article 46 de la Constitution de l'an VIII donnait au gouvernement le droit d'arrestation, et un décret du 3 mars 1810 sur les prisons d'Etat permettait de déténir pendant un an, par décision rendue dans le conseil privé, sur le rapport du ministre de la justice ou de la police, tout individu réputé suspect.

Napoléon avait ses lettres de cachet (1) dont la forme elle-même était presque identique à celle des ordres du roi ; l'empereur écrivait à Fouché : « Arrêtez X... vous êtes le maître (2) ».

On comprend aisément les abus auxquels l'article 10 donna lieu : les préfets devaient peu se soucier de respecter les libertés individuelles dont l'Empereur et leurs supérieurs hiérarchiques faisaient si peu de cas.

En fait, des individus sont arrêtés, puis relâchés, sans avoir comparu devant un juge. D'autres sont arrêtés et détenus après avoir été acquittés par les tribunaux sous prétexte qu'il est des gens que la loi ne permet pas de condamner, mais qu'il serait dangereux de laisser en li-

(1) Bien que cette lettre ne soit pas un ordre d'arrestation, la lettre par laquelle Napoléon révoque Fouché est peut-être la plus caractéristique au point de vue de la forme. « Monsieur le Duc d'Otrante, vos services ne peuvent plus m'être agréables. Il est à propos que vous partiez dans les 24 heures pour demeurer dans votre sénatorerie. Cette lettre n'étant à autre fin, je prie Dieu qu'il vous ait en sa sainte et digne garde. » Saint-Cloud, 1^{er} juillet 1810 (Comparez au modèle de lettre de cachet que nous donnons chap. I^{er}, p. 5), cité par Funck-Brentano, *Lettre de cachet en province*, article déjà cité de la *Revue Bleue*.

(2) Lettre à Fouché, 11 vendémiaire an XIII (3 octobre 1804), *Correspondance de Napoléon*, t. X, n° 8081.

berté (1) ; des perquisitions, des saisies sont ordonnées sur un simple soupçon, sans aucun souci de la légalité et des formes ; les détentions administratives (2) furent si nombreuses que les jurisconsultes s'émurent, et l'un d'eux, Carnot, osa soutenir qu'une arrestation suivie de détention sans jugement constitue le crime prévu par l'article 114 du Code pénal.

M. Picot (3) dit que sous la Restauration, les préfets eurent trop de préoccupations politiques pour avoir à s'occuper de la répression, qu'ils laissaient ce soin à la magistrature, ne songeant qu'à faire bien voter les électeurs.

C'est peut-être exact, mais il ne faut pas croire que l'article 10 était tombé en désuétude : une circulaire envoyée

(1) V. Armand Dayot, Prisons d'Etat sous premier Empire. *Revue du Palais*, 1898.

(2) Ernest Daudet, *Police et Chouans*. « A Paris, l'autorité ministérielle est fréquemment déléguée au préfet de police ; dans les départements, elle est tantôt exercée par les préfets, tantôt par les commissaires généraux de police... Peu à peu les prisons se remplissent de gens contre lesquels aucune sentence n'a été prononcée. »

Le 3 avril 1812, Napoléon déclare qu'il y a 700 personnes détenues par mesure de haute police, et que sur ce nombre 60 à peine se composent de véritables prisonniers d'Etat... que le reste se compose de bandits que l'imperfection des lois criminelles a forcé les Cours d'acquitter, et les Cours regardent elles-mêmes comme très dangereux. A Paris, le préfet de police ordonnait des détentions. En province, Réal disait que ce droit appartenait aux préfets. Sabatier, *Discours*. — Cf. Lettre de Napoléon à M. Cretet où il donne l'ordre d'employer à des travaux utiles les mendiants et les « hommes retenus dans les maisons de détention sans être dans les liens d'un jugement ». *Correspondance de Napoléon*, t. X, n° 8085.

(3) Les garanties de nos libertés. *Revue des Deux-Mondes*, 15 juillet 1903. — En sens contraire : V. *Gaz. Trib.*, 14 septembre 1826, arrestations arbitraires.

par Decazes, alors ministre de la police à la fin de 1815, rappelait aux préfets : « le respect que commandent en général les libertés individuelles ». Mais dans cette circulaire, le ministre précisait les pouvoirs conférés par l'article 10 qui peuvent, disait-il, s'exercer même hors le cas de flagrant délit.

Malgré ces instructions du ministre, les préfets invoquaient presque toujours le flagrant délit lorsqu'ils usaient de leurs pouvoirs judiciaires. A ce sujet, on peut lire dans la consultation donnée par Crémieux et Dupin en 1834, que des arrestations ont été opérées plusieurs semaines après le crime en invoquant le flagrant-délit, « que presque toujours les mandats décernés par le préfet de police étaient motivés par un prétendu flagrant délit, car la police, pour éviter toute difficulté, préférerait accorder à l'opinion publique cette concession sans inconvénient pour elle, puisque au moyen d'un étrange abus, elle alléguait et voyait toujours et partout le flagrant délit ».

Ce ne sont pas les seuls abus que commettaient les préfets : ils ordonnaient comme sous l'Empire des détentions illégales ; on cite le cas d'un « citoyen » enfermé dans les locaux de la préfecture pendant un mois sans qu'on lui ait notifié aucun mandat, sans qu'on lui eût dit pourquoi il était arrêté. M. Bérenger, dans son livre sur la *Justice criminelle* publié en 1818, écrit que les arrestations arbitraires sont fréquentes, qu'il n'y a pas d'arrondissement qui ne puisse en fournir de nombreux exemples.

Sous la Monarchie de Juillet et sous la République de 1848, les préfets usèrent encore de leurs pouvoirs judiciaires.

En 1853, lors de l'affaire Coëtlogon, le préfet de police fournit un relevé des mandats de perquisition décernés

par ses prédécesseurs depuis 1827 dans les affaires de droit commun, et depuis 1832 dans les affaires politiques (1). Ces mandats montrent que l'article 10 servait aux usages les plus variés.

On voit des mandats délivrés pour opérer la saisie de marchandises qu'un banqueroutier voulait expédier à Bruxelles (2), pour saisir à la poste des lettres adressées à Blanqui, à Sobrier et à Barbès (3), pour se livrer à des perquisitions, pour rechercher des munitions de guerre et des projectiles incendiaires qui étaient, croyait-on, fabriqués dans une maison de Neuilly (4).

Le mandat délivré à cette occasion ordonnait de pénétrer dans toutes les maisons de cette commune jusqu'à ce qu'on ait découvert celle où avait lieu la fabrication ; c'était un mandat général.

Ainsi donc, un préfet de police pouvait, par un simple mandat, mettre le domicile d'un grand nombre de personnes à la merci d'un commissaire de police ou d'un agent subalterne.

La liste fournie en 1853 est fort courte (5). Elle ne comprend qu'une dizaine de mandats, mais si l'on considère qu'on avait cru nécessaire de faire imprimer les formules et que les préfets avaient à l'avance un grand nombre de mandats tout préparés, on peut en conclure que ce relevé était incomplet.

Sous le second Empire, l'article 10 reçut de nombreuses

(1) *Journal du droit criminel*, 1853, p. 355.

(2) 19 mai 1843.

(3) 15 mai 1848, 143 lettres sont saisies.

(4) 5 mai 1842.

(5) 24 août 1848, 600 lettres sont saisies ; 22 décembre 1850, deux lettres sont saisies ; 22 septembre 1851, saisie de correspondance.

applications. Napoléon s'en servit comme d'un moyen légal en la forme pour procéder, au moment du Coup d'Etat, à certaines opérations ; mais la plupart des arrestations furent opérées sans mandat ou plutôt sur un simple mandat verbal du préfet.

Au commencement de 1853, une saisie opérée en vertu de l'article 10 donna lieu à un procès retentissant.

L'Empereur s'était ému de nombreuses publications hostiles au gouvernement que des correspondants étrangers expédiaient en France par la poste. Le préfet de police saisit dans les bureaux de poste des paquets des journaux incriminés, et une poursuite fut intentée contre M. de Coëtlogon et ses complices pour infraction à une loi sur la presse du 17 février 1852.

Les prévenus soutenaient que la saisie était illégale comme contraire aux principes de l'inviolabilité du secret des lettres et comme ayant été ordonnée par un magistrat incompétent.

Par jugement du 15 mars 1853, le tribunal de la Seine déclara la saisie légale ; la Cour de Paris a rendu un arrêt confirmatif qui fut cassé par un arrêt de la Chambre criminelle de la Cour de cassation : celle-ci dénia au préfet le droit de pratiquer des saisies à la poste. La Cour de Rouen devant laquelle l'affaire fut renvoyée rendit une décision semblable à celle de la Cour de Paris.

Enfin les Chambres réunies de la Cour de cassation, dans un arrêt du 21 novembre 1853, décident que la saisie était valablement exécutée parce que le préfet peut exécuter tous les actes nécessaires pour découvrir les crimes, délits et contraventions.

Cette décision prise sur les conclusions de M. le procureur général Le Royer et sous la présidence de M. Troplong,

fut l'objet de vives attaques. On accusa de partialité les magistrats de la Cour de cassation (1). Les préfets continuèrent à user de leurs pouvoirs judiciaires à procéder à des arrestations et à pratiquer des saisies même dans les bureaux de poste. De nouvelles plaintes et plusieurs procès surgirent.

En 1862, le préfet de police fit saisir à la poste une lettre adressée par un sieur Taule à Ledru-Rollin et annonçant à celui-ci l'envoi d'une pièce de vers de Victor Hugo intitulée « Le Lion du Quartier Latin », et quatre exemplaires du journal *Le Travail*. Cette saisie fut attaquée. Un pourvoi ayant été formé, la Cour de cassation, par arrêt du 16 août 1862, le déclara valable.

Un autre arrêt du 19 janvier 1870 confirma une fois de plus les droits du préfet de police.

Des conflits s'élevaient entre les magistrats et le préfet de police ; celui-ci avait fait saisir des pièces chez un inculpé et les avait transmises au juge chargé d'instruire l'affaire. Le magistrat, après avoir pris connaissance de ces documents, les rendait à l'inculpé, mais quelques heures après, le préfet le police les faisait de nouveau saisir en vertu de l'article 10 et les conservait.

Il est impossible de donner des renseignements complets sur les pratiques de l'administration : la plupart des dossiers concernant les affaires antérieures à 1870 ayant été détruits au moment de la Commune, et le peu qu'il en reste n'ayant fait l'objet d'aucun classement est très difficile à consulter (2). Mais il est certain que les abus commis

(1) On a prétendu que les magistrats auraient cédé à la crainte de voir abaisser la limite d'âge à 70 ans. Des Cilleuls : Abrogation de l'article 10, *Gaz. Trib.*, 9 février 1911.

(2) Des circulaires relatives à l'article 10 prouvent l'usage que l'on

en vertu de l'article 10 étaient constants, puisqu'un ancien avocat au Conseil d'Etat, M. Reverchon, témoin des actes des préfets, écrivait en 1861 :

« Le préfet peut prolonger son instruction aussi longtemps qu'il le juge convenable, il peut garder jusqu'à nouvel ordre (car certains mandats préfectoraux portaient cette formule), en dehors de tout crime et de tout délit flagrant, pendant des mois, pendant des années, les pièces qu'il a fait saisir, les personnes qu'il a fait arrêter, sans avoir aucun compte à rendre à l'autorité judiciaire, et sauf à lui, s'il ne tient pas à faire punir, à relâcher purement et simplement les personnes (1). »

De 1870 à nos jours.

Il n'est pas aisé d'étudier l'usage que les préfets en province et le préfet de police à Paris ont fait de l'article 10 depuis 1870.

A la préfecture de police et au ministère de l'intérieur, il est impossible de consulter les Archives.

Beaucoup de pièces sont détruites, d'autres sont transmises aux parquets et restent dans les greffes. La police ne laisse pas de trace des opérations qu'elle accomplit : à une époque toute récente, il arrivait que le préfet de police, agissant en vertu de ses pouvoirs judiciaires, se bornait à donner un simple mandat verbal ; toutes les communications étaient faites par téléphone, « tout se passait », selon l'expression d'un ancien fonctionnaire de la préfec-

faisait de cet article (Garde des sceaux, 26 mars 1854, qui indique la marche à suivre en cas de perquisition ; Intérieur, 21 février 1854, sur la transmission des dossiers) ; Gellit, *Analyse des circulaires et instructions*, t. II, p. 235, n° 3667.

(1) Journal *Le Droit*, 11 janvier 1861.

ture, dans le cabinet du préfet de police ; celui-ci donnait ses instructions de vive voix et dans le plus grand secret. Seuls les « hommes de confiance » qui ont exécuté ses ordres pourraient apporter quelques lumières, mais on ne peut découvrir ces agents, et si on y parvenait, ils invoqueraient certainement le secret professionnel.

Les fonctionnaires et les magistrats qui ont eu connaissance des opérations du préfet gardent également un silence prudent.

Enfin les personnes elles-mêmes contre lesquelles des mandats ont été exécutés, ne peuvent ou ne veulent fournir aucun renseignement. Elles ont été arrêtées, on a perquisitionné à leurs domiciles, on y a pratiqué des saisies, mais elles ne peuvent dire si ces opérations ont eu lieu en vertu d'un mandat du juge d'instruction ou en vertu d'un mandat du préfet ; elles n'ont pas réclamé la production du mandat décerné contre elles ou elles ne l'ont pas lu ; et elles ne peuvent dire si ces opérations ont eu lieu en vertu d'un mandat du juge d'instruction ou en vertu d'un mandat du préfet.

Quand les journaux rapportent les actes accomplis par la police, ils indiquent rarement en vertu de quels pouvoirs ces actes ont été accomplis.

Toutefois, on trouvera au courant de ce chapitre le résultat des enquêtes personnelles auxquelles nous nous sommes livré.

On dit trop aisément qu'en province, les préfets n'usent jamais de leurs pouvoirs judiciaires, qu'ils ne se servent de l'article 10 qu'à l'occasion des affaires politiques.

Ces assertions sont inexactes : dans les grandes villes (1),

(1) Rougier, *Liberté individuelle et pouvoir judiciaire de l'administration*.

notamment à Lyon et à Marseille, et dans les ports de guerre, à l'occasion de faits d'espionnage, les préfets ont eu recours à l'article 10.

En 1870 et en 1871, l'article 10 fut fréquemment employé pour réprimer les troubles qui sévirent à Lyon : tantôt le préfet délivrait des mandats, tantôt il requérait les officiers de police judiciaire, et même le plus souvent ceux-ci agissaient de leur propre initiative par réquisition tacite, quitte à faire approuver ensuite leurs actes ; dans ces circonstances troublées, on se souciait peu de la légalité, il fallait triompher de l'émeute (1).

Des mandats préfectoraux furent délivrés au moment de l'application des décrets de 1880, de l'expulsion des congrégations, et plus tard, lors de la séparation des Eglises et de l'Etat (2).

En 1901, au moment de la revue de Bétheny et pour éviter tout attentat contre le Tsar (3), le préfet de Reims, agissant en vertu de l'article 10, fit arrêter et retenir pendant plusieurs jours un certain nombre d'individus signalés comme susceptibles de commettre un attentat. Ces individus étaient mariés et domiciliés à Reims. Il n'y avait aucune preuve contre eux, aucun soupçon précis ; aucun délit n'avait été commis même par d'autres que les individus arrêtés, on ne pouvait donc pas les accuser de com-

(1) M. le professeur Garçon raconte que pendant la Commune, le directeur d'un journal républicain de Poitiers voulut quitter la ville. Il fut arrêté à la gare en vertu de l'article 10. On le maintint quelques jours en prison, puis on le remit en liberté sans que la justice fût intervenue. Aucun délit n'avait été relevé, le journaliste intenta un procès qu'il perdit.

(2) Picot, *Revue des Deux-Mondes*, 15 juillet 1901.

(3) Séance de la Chambre des députés du 4 novembre 1901. Est-il bien sûr que l'article 10 fut invoqué ?

plicité. Cependant un télégramme avait été envoyé du ministère de l'intérieur contenant l'ordre d'arrêter et de détenir administrativement les individus dont la liste était donnée.

Les préfets en province ont rarement usé de leurs prérogatives judiciaires pour la répression des délits de droit commun.

On en trouve cependant des exemples.

Dans une grande ville du Midi, les autorités judiciaire et administrative s'entendaient pour éluder, grâce à l'article 10, les formalités imposées par la loi pour protéger la liberté individuelle. Chaque matin, le substitut du procureur interrogeait les individus arrêtés la nuit précédente ou la veille ; lorsqu'il lui manquait des renseignements, le substitut conservait l'inculpé en le confiant au chef de la sûreté qui l'envoyait au dépôt en vertu de l'article 10. Des inculpés furent ainsi conservés de longs mois sans comparaître devant un juge d'instruction et sans qu'il y ait eu jamais de réclamation de leur part.

Un autre préfet avait imaginé un moyen expéditif : les plaintes étaient reçues par le chef de la sûreté ; celui-ci demandait au parquet des instructions verbales et les exécutait par délégation des pouvoirs préfectoraux en vertu de l'article 10 (1).

Enfin certains arrêts de jurisprudence que nous étudierons dans le chapitre suivant, apportent la preuve irréfutable de l'intervention des préfets.

Toutefois, l'usage de l'article 10 est exceptionnel. Une circulaire, rédigée en 1906, par M. Clémenceau, alors ministre de l'intérieur, n'autorise les préfets à recourir à

(1) Rougier, *Liberté individuelle et pouvoirs de l'administration*, op. cit.

l'article 10 qu'en cas d'urgence et à charge d'en rendre compte immédiatement au ministre (1).

A Paris, l'usage de l'article 10 est beaucoup plus fréquent. Cependant, il est loin d'être employé aussi couramment qu'on ne l'a prétendu.

Il résulte de nos enquêtes que le préfet de police ne signe guère plus de trois cents mandats par an, nombre très restreint si l'on considère la multiplicité d'affaires dont s'occupe la préfecture de police.

Pourquoi ne recourt-on pas plus souvent à un procédé si commode ?

Peut-être en raison des difficultés matérielles, car le préfet doit signer lui-même tous les mandats qu'il délivre en vertu de l'article 10.

Peut-être pour éviter les attaques de la presse, les interpellations à la Chambre.

Bien des dispositions légales permettent aux auxiliaires du préfet d'agir en vertu des pouvoirs qui leur appartiennent en propre sans avoir besoin de recourir à l'article 10.

Lorsqu'une dénonciation est parvenue au quai des Orfèvres, et que l'auteur de l'infraction est connu, voici comment on procède :

Tous les chefs de services sont commissaires de police et par suite officiers de police judiciaire. En cette qualité, ils peuvent accomplir un certain nombre d'actes et no-

(1) Cette circulaire prouve que le gouvernement n'oublie pas l'article 10. Elle recommande aux préfets d'aviser sans délai le procureur de la République afin de permettre à ce magistrat de dessaisir le préfet ; un décret du 20 mai 1905 rappelle le droit de réquisition des préfets et donne des instructions pour la recherche des explosifs ; d'autres circulaires et des instructions confidentielles ont trait à l'article 10.

lamment opérer des arrestations en cas de flagrant délit. De plus, il est admis, par suite de traditions très anciennes, que le fait de convoquer un individu à la préfecture de police, et même de l'y faire conduire de force par des agents, ne constitue pas une arrestation.

On fait donc venir celui que l'on soupçonne ; un commissaire ayant le titre d'officier de police judiciaire procède à son interrogatoire.

Si l'individu avoue, le commissaire l'envoie au dépôt, et le dossier est transmis au parquet.

Si l'individu n'avoue pas et s'il résulte cependant de l'interrogatoire et des présomptions qu'il est coupable, le dossier est transmis au parquet ; un juge d'instruction est commis qui décerne plus tard, le cas échéant, un mandat d'arrestation. En attendant, on conserve le prévenu à la préfecture. Si celui-ci réclame contre cette mesure, on lui fait comprendre que malgré sa mise en liberté, il sera suivi partout par les inspecteurs, qu'il sera convoqué plusieurs fois par jour à la préfecture. Il n'y a guère de prévenus qui ne préfèrent attendre à la préfecture le moment où ils seront interrogés par le juge plutôt que de jouir d'une liberté soumise à tant de vexations.

Ajoutons que lorsque la police croit avoir de fortes présomptions de culpabilité, elle ne se livre pas à tant de raisonnements, et que sans trop s'inquiéter si elle ne méconnaît pas la loi, elle conserve l'individu de gré ou de force dans les locaux de la préfecture.

On a dit que l'article 10 du Code d'instruction criminelle était toujours employé en matière de prostitution, de jeu, de fraudes alimentaires : il y a, dans cette assertion, quelques exagérations.

C'est en vertu de l'article 10 de la loi du 19 juillet 1791

qui autorise « les officiers de police judiciaire à entrer en tout temps dans les lieux notoirement livrés à la débauche », que l'on poursuit la répression de la prostitution dans les maisons clandestines ; le chef de la brigade des garnis a le titre de commissaire de police.

C'est encore en vertu de cet article de la loi de 1791 que la brigade des jeux opère ; cet article permet en effet aux officiers de police de « pénétrer dans les cafés et les lieux où tout le monde est admis et à entrer en tout temps dans les maisons où l'on donne habituellement à jouer des jeux de hasard, mais seulement sur la désignation qui leur en a été donnée par deux citoyens domiciliés ».

C'est en vertu de la loi du 1^{er} août 1905 et du décret du 31 juillet 1906 que l'on cherche à réprimer les fraudes alimentaires : les commissaires de police et les agents spécialement désignés peuvent, en vertu de ces lois, opérer des prélèvements d'échantillons chez les détenteurs de marchandises falsifiées.

Mais parfois, le préfet de police est amené à user de l'article 10 du Code d'instruction criminelle, soit par suite de la nécessité d'accomplir sans délai certaines opérations que les lenteurs de l'intervention du parquet et du juge d'instruction pourraient compromettre, soit parce que le parquet n'a pas cru opportun de désigner un juge d'instruction.

Il arrive que le parquet et le juge d'instruction n'ont pas voulu procéder à l'arrestation d'un prévenu sous prétexte que les charges sont insuffisantes. La préfecture de police plus soupçonneuse a moins d'hésitation : elle fait usage de l'article 10 et prend l'initiative de l'arrestation, et le parquet ratifie presque toujours l'opération.

En général, les mandats que le préfet délivre en cas

d'urgence ne sont employés que par les agents des services spéciaux, par les commissaires aux garnis, par les commissaires aux jeux, etc.

C'est en vertu de l'article 10 que sont opérées la nuit les descentes de police dans les établissements mal famés, dans les hôtels louches, où se réunissent des individus dangereux, des criminels que la police recherche, des gens condamnés, mais non arrêtés, des interdits de séjour.

Il y a une dizaine d'années, au cours d'une perquisition opérée dans ces conditions, dans une maison voisine de la place Maubert, des faux monnayeurs furent surpris en flagrant délit de fabrication ; quelques années après, au cours d'une descente de police effectuée dans une maison du XX^e arrondissement, on arrêta trois voleurs dont un déserteur, et on découvrit la plupart des objets qu'ils avaient volés.

L'article 10 est mis en œuvre pour arriver à la répression de la traite des blanches ; la loi du 4 avril 1904 réprime ce délit sans donner le moyen d'en trouver les auteurs. Les pourvoyeurs des maisons de prostitution emploient des ruses habiles pour échapper aux poursuites et à la surveillance dont ils sont l'objet ; ils séquestrent les femmes qu'ils ont détournées et il faut que les commissaires de police puissent pénétrer dans les hôtels à toute heure du jour et de la nuit, qu'ils puissent interroger les femmes qui s'y trouvent, acquérir les preuves qui permettent de saisir la justice ; l'article 10 peut seul leur donner ce pouvoir.

La brigade des garnis et la brigade des mœurs usent de cet article 10 pour opérer des descentes dans les maisons de débauche clandestines en cas d'urgence, parce que des chefs de service et les commissaires de police ont l'habi-

tude de demander par la voie hiérarchique l'autorisation d'agir en vertu de la loi de 1791 : ce qui nécessite un certain temps, au moins une journée. Un mandat du préfet est obtenu presque instantanément.

On emploie l'article 10 quand les preuves sont insuffisantes : quand on n'a pu recueillir une dénonciation par deux citoyens domiciliés ainsi que le veut la loi de 1791, et surtout quand les agents subalternes veulent dégager leur propre responsabilité.

Toutefois l'emploi de l'article 10 du Code d'instruction criminelle est exceptionnel : sur six cents descentes opérées en 14 mois dans des maisons de débauche, une dizaine à peine eurent lieu en vertu du pouvoir judiciaire du préfet de police.

La brigade des jeux agit de la même manière : elle n'a recours aux préfets qu'en cas d'urgence ou quand les officiers de police craignent de trouver dans les salles de jeux des joueurs influents : dans ce cas, il arrive même parfois qu'on recoure au juge d'instruction. L'article 10 n'en reste pas moins indispensable, car il est difficile de constater le flagrant délit, les tenanciers des maisons de jeux sont très adroits pour échapper à la surveillance dont ils sont l'objet, ils changent le lieu et l'heure des réunions, et bien souvent la préfecture n'est avertie que quelques instants à l'avance.

De même la loi de 1891 sur les courses de chevaux qui a autorisé le Pari Mutuel sur les champs de courses interdit formellement tout autre genre de pari. Elle punit tout propriétaire ou gérant d'établissement qui aurait exploité le pari dans son établissement : malgré cela les agences de paris clandestines sont très nombreuses, si nombreuses qu'une brigade spéciale à la préfecture est chargée de les

surveiller. C'est le plus souvent en vertu de l'article 10 du Code d'instruction criminelle que l'on procède à la saisie des mises et à l'arrestation des délinquants.

L'article 10 trouve son application dans la répression du braconnage de pêche ; c'est en vertu de mandats décernés par le préfet que les commissaires de police peuvent suivre les délinquants jusqu'à l'intérieur de leur domicile et saisir les filets et le produit de la pêche.

C'est par le même procédé que l'on parvient à découvrir et à saisir les publications, les dessins, et les photographies obscènes et à réprimer le commerce de ces objets.

Dans ces derniers temps, des perquisitions par ordre du préfet ont été opérées pour saisir les toxiques tels que l'opium et la cocaïne mis clandestinement en vente. On a pu ainsi opérer l'arrestation de ceux qui vendent ces produits.

En ces affaires, il n'y a ni plaignant ni témoin, la police ne possède que des indices dont ne se contente pas le parquet de la Seine ; le préfet, grâce à l'article 10, peut recueillir les éléments de la poursuite.

A peine est-il besoin de faire ressortir l'utilité que la police peut trouver dans l'article 10 pour la prévention et la répression de l'espionnage. Un individu est soupçonné de livrer des documents à l'étranger, il suffit d'un mandat délivré par le préfet pour procéder instantanément à des perquisitions et à des arrestations et empêcher souvent la divulgation de documents de la plus haute importance.

A la différence de ce qui se passait sous l'Empire il semble que sous la troisième République, on fasse rarement usage de l'article 10 dans les affaires politiques et qu'on ne procède jamais à des perquisitions dans le seul but de prendre connaissance de documents.

A Paris, tout au moins, quand il s'agit de délits politiques, on ne recourt à l'article 10 qu'avec une grande prudence : dans toutes les affaires de ce genre, un juge d'instruction est commis dès la première heure, le pouvoir exécutif et l'administration veulent se mettre à l'abri de toute réclamation, et laissent à la justice l'apparence des responsabilités.

Toutefois, le préfet a fait usage de ses pouvoirs judiciaires à différentes reprises. L'affaire la plus importante dont il eut à s'occuper, fut le complot que des nationalistes avaient commencé à organiser au moment de la mort de Félix Faure.

Au mois de février 1899, le préfet de police avait été averti par des agents des menées qui se tramaient ; il y avait de graves soupçons, mais pas de preuves suffisantes pour mettre en jeu l'action judiciaire : le préfet n'hésita pas à faire usage de l'article 10, et le 25 février 1899, des perquisitions eurent lieu chez les membres de la Ligue des Patriotes sur l'ordre de M. Blanc, préfet de police (1).

Il y a quelques années, le gouvernement s'émut de certains faits d'ordre politique dont il avait eu connaissance, le parquet jugea les éléments insuffisants pour se saisir de l'affaire ; des perquisitions eurent lieu en vertu de l'article 10 et permirent de recueillir les éléments nécessaires pour commettre un juge d'instruction et engager les poursuites.

L'article 10 a été employé au moment des attentats anarchistes ; grâce à la promptitude avec laquelle les perquisitions furent opérées, on découvrit des engins prohibés, des dépôts de dynamite et de substances explosives.

(1) Voir à l'annexe n° IV, p. 140 le texte du mandat délivré.

Lorsque le préfet a agi en vertu de l'article 10, il transmet en général le dossier au parquet qui continue la poursuite et il attend les ordres du juge d'instruction.

Toutes les affaires sont-elles transmises au procureur ? Nous ne le pensons pas, mais il convient cependant de distinguer deux périodes depuis 1871.

Jusqu'en 1885, on suivait à la préfecture de police les traditions de l'Empire, on usait, on abusait même des moyens d'investigation commodes que donnait l'article 10 : des informations étaient ouvertes, des saisies, des arrestations étaient opérées sans que les instructions ainsi commencées fussent jamais communiquées au parquet (1).

Le préfet se faisait rendre compte par les commissaires de police de toutes les opérations effectuées sur commission du juge d'instruction, et ceux-ci n'exécutaient qu'à regret les mandats dont ils étaient chargés par l'autorité judiciaire (1).

Les anciens magistrats se souviennent des nombreux conflits qui, à cette époque, surgirent entre le parquet et le préfet de police ; le parquet l'emportait rarement.

Les individus arrêtés étaient souvent conservés plusieurs jours au dépôt sans comparaître devant le juge d'instruction ; « on ne se préoccupait pas de ces détails de procédure ».

Vers 1884, de nombreuses attaques sont dirigées contre les pouvoirs des préfets, on propose à la Chambre leur abrogation, on vote un projet de loi qui les modifie : le ministre de l'intérieur s'en émeut et donne au préfet de

(1) Journal *Le Soleil*, 12, 13, 15 février 1884, articles de M. Delahaye. Discours de M. Goblet à la Chambre des députés, 19 janvier 1884 ; Martin Sarrazaud, *Réforme du Code d'Instruction criminelle*.

police des instructions confidentielles ; depuis cette époque, on tient compte davantage de la légalité.

Aujourd'hui, quoi qu'on en dise, les individus mis en état d'arrestation par ordre du préfet ne sont pas conservés plusieurs jours au dépôt ; leur dossier est communiqué au parquet le plus tôt possible, les détenus sont interrogés dans les vingt-quatre heures par un juge d'instruction, sauf lorsque l'arrestation a été opérée dans la nuit du samedi au dimanche ; dans ce cas, les prisonniers ne sont en général interrogés que le lundi.

La plupart des affaires dont le préfet de police a commencé l'instruction sont transmises au procureur.

Pourtant, des magistrats, attachés au parquet de la Seine, prétendent qu'ils voient rarement des mandats signés par le préfet ; ils disent même que sur cinquante mille affaires dont ils eurent à s'occuper en quelques mois, c'est à peine s'ils en avaient trouvé une vingtaine qui avaient été instruites par le préfet en vertu de l'article 10, et dans le même temps le préfet a signé un nombre de mandats bien supérieur.

D'où provient cette différence ? Peut-être de ce que le préfet de police ne donne pas suite à la plupart des affaires dont il commence l'instruction.

On a fourni une autre explication : l'article 10 n'est employé qu'en cas de nécessité absolue, en cas d'urgence ; dans ces circonstances, le préfet signe un mandat, charge un commissaire de police de l'exécuter. Si l'opération est fructueuse, si l'on trouve sur l'individu arrêté le corps du délit, le commissaire de police délivre lui-même un mandat en vertu de ses pouvoirs, en cas de flagrant délit, et le mandat du préfet est annulé.

Le procès-verbal du commissaire de police figure seul au

dossier, le mandat du préfet n'est transmis au parquet que dans les cas où il n'est pas possible d'user de ce subterfuge.

La véritable raison est peut-être la suivante : la plupart des mandats délivrés par le préfet ont pour but d'ordonner des perquisitions dans des maisons mal famées où se trouvent des individus qui peuvent être arrêtés, soit parce qu'ils sont recherchés par la justice, soit parce qu'ils tombent sous le coup d'un mandat.

Le mandat du préfet n'est que le moyen de pénétrer dans l'hôtel où vivent ces individus et il n'y a pas lieu par suite de le transmettre au parquet.

Actuellement, la préfecture de police s'abstient de procéder à des instructions parallèles ; il n'en a pas toujours été ainsi, il y a une trentaine d'années, le préfet continuait souvent son instruction, même quand la justice était saisie ; ces pratiques ont été vivement critiquées, mais les mesures ordonnées par le préfet de police concurremment avec les magistrats étaient parfois légitimes : le fait suivant en est la preuve.

Dans une affaire de mœurs qui fit grand tapage en 1880, le juge d'instruction opéra une perquisition dans une maison de rendez-vous voisine de la Madeleine ; il saisit une correspondance volumineuse parmi laquelle se trouvaient des billets souscrits au profit de la tenancière de cette maison par des gens appartenant à des familles honorables.

Le juge, fort embarrassé, chargea un agent d'affaires d'en caisser le montant de ces billets ; il voulait éviter la divulgation du nom des débiteurs sans frustrer l'inculpée et prévenir le chantage auquel celle-ci aurait pu se livrer.

La mesure était illégale. Craignant que l'agent d'affaires auquel les billets avaient été remis ne se livrât à des indis-

crétions, le préfet de police fit saisir à son domicile les pièces que lui avait remises le juge d'instruction.

En même temps, ce magistrat donnait à un commissaire de police l'ordre d'établir une « souricière » à la porte de la maison de rendez-vous, de laisser entrer qui voudrait, mais de ne laisser sortir que les hommes qui auraient justifié de leur identité. Craignant le scandale auquel aurait abouti une telle mesure, le préfet de police interdit à son auxiliaire d'exécuter la commission rogatoire.

Les préfets procèdent parfois à des arrestations qui ont un caractère administratif parce qu'aucun délit n'a été commis.

Il existe des listes contenant les noms des individus à arrêter dans des circonstances déterminées : ce sont les « *carnets* » ; le plus important est celui qui a trait à la mobilisation, c'est le carnet D.

Quand un souverain étranger est de passage en France, on détient souvent pendant toute la durée de son séjour des individus qui sont suspectés de fomenter un attentat.

Au moment de troubles, de grèves, qui prennent un caractère d'émeute, des arrestations sont opérées tant en province qu'à Paris.

Les individus arrêtés dans ces conditions ne sont pas interrogés par les magistrats ; la justice n'est pas saisie, on se borne à maintenir les détenus en prison jusqu'à ce qu'on puisse les libérer sans crainte.

Il ne faudrait pourtant pas croire que ces mesures soient fréquentes, elles ne sont appliquées qu'avec une grande réserve.

On ne tente même pas de justifier légalement ces arrestations, il est rare qu'un texte soit invoqué, on agit en

vertu des pouvoirs de police administrative dont on fait une extension abusive.

Peut-être invoque-t-on une loi du 10 vendémiaire an IV qui reste en vigueur ; elle permet au préfet de détenir pendant deux décades les vagabonds, et les gens sans aveu qui ne justifient pas de leur identité (1).

Pour ordonner ces mesures, les préfets ne recourent jamais à l'article 10 ; s'ils ont usé de leurs pouvoirs judiciaires, comme on l'a prétendu en 1901 à la Chambre des députés, ils ont dû employer l'expédient que voici :

La police possède des fiches sur les anarchistes, sur tous ceux qui sont susceptibles de fomenter des troubles, elle note avec soin les paroles, les actes, les écrits qui seraient susceptibles de tomber sous le coup de la loi pénale. Aucune poursuite n'est intentée à raison de ces faits, soit pour ne pas encombrer les tribunaux, soit parce que ces faits n'ont pas de publicité en dehors d'un groupe restreint.

Lorsqu'on juge nécessaire d'arrêter un individu, on consulte sa fiche ; on y trouve toujours, lorsqu'on le désire, la trace d'un délit ; le préfet ouvre une enquête, délivre un mandat d'arrêt. C'est ainsi que l'article 10 pourrait être employé lorsqu'on veut détenir un suspect.

Chose curieuse, les individus arrêtés dans ces conditions ne se plaignent jamais, ils n'intentent aucune action, ils gardent même le silence sur leur détention. La presse n'en est pas avertie.

La raison en est que ces individus sont en général des interdits de séjour en rupture de résidence, des étrangers qu'il serait possible d'expulser, des gens qui ont un casier

(1) Discours de M. Paris, substitut, 5 novembre 1883.

judiciaire, qui sont sous le coup d'une condamnation ou qui ont un passé qu'ils ne veulent pas divulguer. Eux aussi préfèrent une détention administrative à la publicité d'une audience.

« La police sait à qui elle s'adresse », elle se contente de surveiller étroitement ceux qui pourraient se plaindre d'une mesure illégale dont ils seraient victimes.

On croirait volontiers, en se référant au texte législatif, qu'il n'est pas possible de détenir un individu sans mandat régulier : l'article 609 du Code d'instruction criminelle, sur la détention arbitraire, prescrit des peines sévères contre les geôliers qui reçoivent un individu en dehors des cas prévus par la loi ; on a même prétendu qu'un préfet ne trouverait pas de prison dans laquelle il pourrait enfermer sans mandat un prisonnier.

Les faits existent pourtant, et l'article 609 n'a presque jamais été appliqué. Les gardiens de prisons obéissent aux préfets dont ils relèvent ; ils ont du reste l'habitude de recevoir des prisonniers sans mandat, surtout en province, sur l'ordre des commissaires de police et des procureurs eux-mêmes.

Une circulaire récente a supprimé le billet d'écrou ; mais les habitudes de la magistrature n'ont pas changé ; quand un vagabond est arrêté, il est conduit en prison comme autrefois ; au lieu de le détenir, en vertu d'un billet d'écrou, on le détient sans mandat jusqu'à ce que ses allégations aient été vérifiées.

Enfin, il est admis partout que le fait de retenir un individu dans un poste de police, même pendant vingt-quatre heures, ne constitue pas une arrestation, et le dépôt de la préfecture de police à Paris n'est qu'un poste de police.

Ces pratiques de la magistrature et de l'administration sont sans doute arbitraires et illégales. Mais si l'on s'en tient à l'interprétation stricte de la loi, l'ordre public peut être gravement troublé ; la répression du vagabondage devient illusoire. On se trouve en présence de problèmes dont la solution est presque impossible (1) ; vaut-il mieux exposer un souverain à un attentat presque certain que d'emprisonner quelques jours des gens sans aveu ? Vaut-il mieux renoncer à la répression du vagabondage que de détenir quelques heures un individu contre lequel il existe des présomptions rendant le délit vraisemblable (2) ?

(1) Il serait peut-être possible d'éviter de recourir à des mesures illégales s'il existait dans notre législation une disposition analogue à celle qui existe dans le droit anglais. En Angleterre le magistrat peut contraindre une personne à contracter un engagement par lequel elle s'oblige à ne pas commettre une action déterminée ou au contraire à accomplir un acte prévu, sous peine, en cas d'inobservation de son engagement, de payer une somme fixée à l'avance. C'est la « *recognizance* ». On peut même contraindre cette personne à fournir caution, et si elle refuse de contracter une *recognizance*, elle peut être emprisonnée. — Voir à ce sujet : Paulian, *La Recognizance en droit anglais*, thèse Paris, 1911 ; *Revue pénitentiaire*, janvier 1913.

(2) Il est curieux de constater que les défenseurs les plus intransigeants des libertés individuelles reconnaissent parfois la nécessité de faire plier les droits des citoyens devant les nécessités de la défense sociale. Le 9 septembre 1901, M. Trarieux, président de la Ligue des Droits de l'Homme, signala à M. Waldeck-Rousseau, président du conseil, des arrestations arbitraires qui avaient eu lieu en août 1901. Le rapport de M. Lépine, préfet de police, fut communiqué à M. Trarieux, et le Comité central de la Ligue reconnut dans un ordre du jour « que les explications fournies par M. le préfet de police sur l'ensemble des faits qui devaient être éclaircis ne permettent pas en bonne justice de considérer comme véritablement arbitraires les arrestations auxquelles cette qualification avait été donnée, que ces arrestations semblaient avoir eu toutes un caractère au moins plausible, si on tenait compte des indices, des vraisemblances, des charges sur lesquelles elles s'étaient produites ».

La stricte application des principes de la liberté individuelle conduit parfois à des conséquences regrettables : l'expulsion des étrangers en est la preuve.

Il y a quelques années, quand un étranger était frappé d'un arrêté d'expulsion, s'il n'avait pas de ressources suffisantes pour gagner la frontière et pour s'y faire accompagner, ou s'il refusait de s'y rendre, il était arrêté et conservé dans une prison jusqu'au jour où passait le wagon cellulaire qui devait le reconduire hors de France. Cette détention était, dit-on, justifiée par l'article 10, et elle pouvait être prolongée près de 30 jours, puisque les wagons cellulaires ne passent que tous les mois.

Cet usage est supprimé. Des instructions formelles ont été données aux préfets, et voici comment on opère aujourd'hui : on notifie aux étrangers l'arrêté d'expulsion qui les frappe, on les invite à quitter la France en leur accordant un certain délai pendant lequel on se borne à les surveiller. Il leur est facile de déjouer cette surveillance en démenageant ; ils échappent ainsi provisoirement à la mesure qui les frappe.

On a souvent reproché au préfet de police de se servir de l'article 10 pour procéder à un triage des procès-verbaux qui lui sont transmis par ses subordonnés et de ne pas informer le Parquet de tous les délits dont il a connaissance.

Dans un rapport présenté au conseil municipal le 7 novembre 1883, M. Yves Guyot disait que les procès-verbaux étaient reçus à la préfecture par un chef de division qui les distribuait à deux chefs de bureau et que ceux-ci les transmettaient à leurs commis. C'étaient alors de simples employés n'ayant aucune qualité, aucun caractère légal qui se faisaient juges de l'opportunité des poursuites.

On a dit, pour user de l'expression consacrée, que « beaucoup d'affaires étaient étouffées », et qu'ainsi des personnes qui occupaient une situation privilégiée ou qui pouvaient faire agir des influences politiques avaient joui dans certains cas d'une véritable impunité.

Il est exact que des procès-verbaux dressés par les agents de police ne sont pas transmis au parquet et qu'ils sont classés sans qu'il intervienne aucune ordonnance de non-lieu.

Il arrive en effet souvent que les commissaires de police arrêtent en flagrant délit des gens qu'ils conservent au poste quelques heures et qui ne sont jamais poursuivis, cela se produit surtout dans les manifestations ; le commissaire détient les individus arrêtés jusqu'à ce que l'ordre soit rétabli, il leur adresse des observations, il les remet en liberté en les convoquant pour le lendemain. Si les renseignements recueillis dans l'intervalle sont favorables, si la personne qui a été arrêtée n'a jamais subi de condamnation, si elle manifeste quelque repentir, l'affaire est classée immédiatement ; bien des manifestants arrêtés pour refus de circuler ou pour outrages aux agents ne sont pas inquiétés s'ils consentent à leur faire des excuses.

Jusqu'en 1913, lorsque l'affaire était plus grave, lorsqu'il s'agissait d'un délit, le commissaire de police transmettait un rapport à la préfecture, si le coupable appartenait à une famille honorable, si ses antécédents étaient bons, on le faisait venir et on le soumettait à un nouvel interrogatoire. Le dossier était transmis au préfet qui, dans certains cas, classait lui-même l'affaire sans la transmettre au parquet.

Les coupables qui bénéficiaient de cette faveur étaient souvent des manifestants, des personnes qui avaient com-

mis des attentats aux mœurs ou des vols dans les grands magasins ; c'étaient des malades que l'on renvoyait après une sévère admonestation pour ne pas jeter le scandale dans une famille ; des ouvriers pères de famille, des hommes ou des femmes du monde, ont évité ainsi le déshonneur.

On se demande pourquoi des procès-verbaux étaient classés par le préfet, pourquoi ils n'étaient pas transmis aux magistrats sauf à rendre une ordonnance de non-lieu. C'est que le procureur, quand le délit est flagrant, est obligé de poursuivre et que nulle considération, sauf des ordres qui seraient illégaux, ne peuvent l'en empêcher. Le procureur ne peut arrêter la poursuite et c'est pour cela que le préfet ne transmet pas le dossier, parce que, comme nous l'avons dit, le préfet peut ne pas dresser procès-verbal.

Des magistrats que les coupables étaient allés implorer, avant que l'affaire ne leur fût transmise, et que les poursuites n'eussent été commencées les ont envoyés à la préfecture.

Depuis le mois d'août 1913, l'organisation de la police a été modifiée. Tous les procès-verbaux relatifs aux délits et aux crimes sont transmis à la direction de la police judiciaire et sont communiqués au préfet de police avant d'être envoyés au parquet. Il s'agit là d'une simple question d'organisation intérieure. Les faits n'ont pas changé.

Ce triage des procès-verbaux n'a pas lieu en vertu de l'article 10. Le préfet de police prétend avoir le droit de se livrer à cette opération en qualité de supérieur hiérarchique des commissaires de police et des agents ; il dit que rien ne peut l'obliger à transmettre les procès-verbaux au procureur, et qu'il lui appartient de corriger les erreurs

commises par ses subordonnés en ne tenant aucun compte des procès-verbaux qu'ils auraient rédigés.

Cela est vrai. L'article 53 du Code d'instruction criminelle n'est pas applicable au préfet parce qu'il n'est pas officier de police judiciaire ; mais les commissaires de police devraient observer cet article et transmettre leurs procès-verbaux au parquet.

Pourtant la centralisation des procès-verbaux offre de précieux avantages : la préfecture de police établit grâce à eux des fiches qui sont très utiles pour la recherche des coupables, les juges d'instruction sont les premiers à y recourir, parce qu'elles sont plus complètes, plus faciles à consulter que les casiers judiciaires.

Quoi qu'il en soit, si le triage des procès-verbaux est regrettable, l'article 10 ne saurait être mis en cause.

Au cours de ces dernières années, le préfet de police a procédé à des opérations nécessaires sans doute à la tranquillité publique, mais contraires à la loi.

Il y a quelques années, une dame X... avait adressé à son amant, homme politique fort connu, des menaces parce qu'il l'avait abandonnée pour se marier. Le jour du mariage de son amant, la dame fut convoquée d'urgence à la préfecture de police. A son arrivée, un fonctionnaire lui rappela les menaces dont elle était l'auteur et lui enjoignit de rester jusqu'à nouvel ordre dans une pièce du quai des Orfèvres où elle aurait le droit de se faire apporter de l'extérieur son déjeuner, des consommations et même des livres. Devant les réclamations et les protestations de la jeune femme, le même fonctionnaire lui proposa de la faire conduire au dépôt ; elle préféra rester dans les salons de la préfecture où elle demeura jusqu'à l'heure où les mariés furent partis en voyage.

Une dame Z... qui se plaignit aussi avec grande violence d'un abandon, reçut, le jour du mariage de son amant, la visite de deux inspecteurs qui la gardèrent dans son appartement jusqu'au soir sans la laisser communiquer avec qui que ce fût.

Une artiste qui menaçait de faire du scandale fut aussi arrêtée à différentes reprises.

Aucun texte ne fut invoqué, aucun mandat ne fut décerné. Ces arrestations furent exécutées à la suite d'un mandat verbal « en vertu du bon ordre et de la sûreté publique », selon l'expression d'un ancien fonctionnaire. Si cela avait été nécessaire, on aurait pu invoquer l'article 10 pour justifier ces actes ; même on aurait fait commettre un juge d'instruction pour éviter des réclamations (1).

Cependant le parquet n'aurait sans doute pas consenti à s'occuper de ces affaires, un juge n'aurait pas décerné de mandat, car dans l'un des exemples au moins que nous avons rapportés, les menaces ne constituaient pas un délit.

Ce sont évidemment des cas exceptionnels.

Les préfets ont parfois opéré des arrestations et des saisies en vertu de l'article 10 pour obtenir la restitution de documents d'ordre sentimental dont veulent faire usage des maîtresses ou des amants abandonnés.

On cite à ce propos quelques affaires. Elles sont assez anciennes.

Une dame appartenant à l'aristocratie étrangère était venue passer quelque temps à Paris ; elle voulait connaître les plaisirs de ce que l'on appelle la « vie parisienne » ; elle fréquentait assidûment les établissements de nuit de

(1) Voir p. 96, n^{os} 1 et 2.

Montmartre. Là elle rencontra un habitué de cet établissement, des relations s'établirent, une correspondance compromettante fut échangée ; après la rupture, l'amant adressa des menaces et des demandes d'argent à la jeune femme. Effrayée, elle vint trouver le préfet de police. Celui-ci, après avoir recueilli quelques renseignements, fit arrêter l'individu et opérer à son domicile une perquisition pour retrouver les lettres. La perquisition fut infructueuse ; le maître chanteur fit dire au préfet de police que les documents étaient en lieu sûr, que jamais on n'oserait le traduire devant un tribunal, par crainte du scandale et des révélations qu'il ferait publiquement. Le préfet le prévint qu'il le garderait en vertu de l'article 10 du Code d'instruction criminelle jusqu'à ce qu'il ait entre les mains les preuves du délit, c'est-à-dire les lettres. L'individu ne voulut pas tout d'abord croire qu'il en serait ainsi, mais après une détention de quelques jours, il demanda à être interrogé de nouveau ; il révéla le lieu où se trouvaient les lettres ; celles-ci furent rendues à leur auteur, le préfet fit signer des aveux au prisonnier et le remit en liberté en le prévenant qu'à la moindre tentative de chantage il serait de nouveau arrêté ; qu'il serait alors traduit devant les tribunaux judiciaires ; que quelles que soient les révélations qu'il pourrait faire, il serait pris pour un imposteur, parce qu'il n'aurait plus aucune preuve de ces assertions. Le maître chanteur se tut et ne renouvela pas sa tentative.

A la même époque, le préfet de police fit perquisitionner au domicile d'un individu arrêté pour infraction à interdiction de séjour, dans le but de faire saisir des documents compromettants : il s'agissait de lettres dont le prisonnier voulait faire usage dans une tentative de chantage.

Actuellement, les interventions de la préfecture dans les affaires intimes sont officieuses. On ne recourt plus à l'article 10.

Lorsqu'un personnage vient se plaindre d'une tentative de chantage, lorsque, ce qui arrive très fréquemment, une femme de mœurs légères veut attribuer au plus riche de ses amants la paternité d'un enfant ou lorsqu'elle se plaint d'avoir été séduite, le préfet de police fait faire une enquête sur le plaignant et sur la femme ; si les renseignements recueillis sont favorables au premier et établissent au contraire l'inconduite notoire de celle-ci, le préfet ou un commissaire qu'il délègue fait venir les deux parties, il leur fait subir un interrogatoire, il les confronte, soumet à la femme les résultats de l'enquête, la prévient qu'elle peut être inculpée de chantage. Presque toujours ces affaires sont arrangées à l'amiable et le scandale est évité. Souvent même ces enquêtes officieuses, ces interventions n'ont lieu qu'après une plainte déposée au parquet lorsque le procureur trouve les éléments insuffisants pour engager une poursuite.

Lorsqu'après la tentative de conciliation, une des parties maintient ses prétentions, l'affaire est transmise ou renvoyée au procureur.

Si l'enquête révèle l'exactitude des faits reprochés par la femme, la préfecture de police cesse son intervention.

On a prétendu enfin que le parquet avait parfois usé de l'article 10 pour opérer des perquisitions dans les banques. Dans le débat soulevé par une affaire récente, l'enquête judiciaire et les déclarations d'un ministre à la Chambre ont établi que les agents du préfet n'étaient intervenus que sur commission rogatoire.

Il en est de même des poursuites qui ont été intentées

contre les banquiers qui avaient émis il y a quelques mois un emprunt pour le compte d'un Etat de l'Amérique du Sud : une plainte fut déposée au parquet de la Seine, celui-ci refusa de poursuivre l'affaire parce que les plaignants ne fournissaient aucune preuve et que les souscripteurs de titres étrangers viennent souvent déposer des plaintes injustifiées lorsque leurs titres ne rapportent pas les bénéfices extraordinaires qui leur avaient été promis. Une enquête officieuse fut faite par le préfet de police : elle révéla l'exactitude des faits allégués et une instruction fut ouverte.

Les enquêtes officieuses préalables à l'instruction sont fréquentes, aucun mandat n'est décerné, aucun acte judiciaire n'est accompli, on cherche simplement à découvrir un commencement de preuve pour ouvrir une information judiciaire et pour éviter de créer un scandale par une mesure injustifiée. On agit ainsi dans le cas de dénonciation pour avortement, supposition de part, empoisonnement, etc.

CHAPITRE V

RECOURS CONTRE L'EMPLOI ABUSIF DE L'ARTICLE 10

Quelle est la responsabilité qui incombe actuellement aux préfets à raison des actes accomplis en vertu de l'article 10 ? Quels sont les recours que peuvent invoquer ceux qui prétendent être victimes de mesures arbitraires ? Telles sont les deux questions que nous nous proposons d'examiner.

La préfecture de police invoque le caractère administratif ou même politique de ces actes pour éviter toute réclamation. Peut être même a-t-elle quelquefois tenté d'user de l'intimidation. A une femme qui, arrêtée administrativement à la suite de menaces qu'elle avait proférées contre son amant, se plaignit de la détention dont elle avait été l'objet, un auxiliaire de la police, il y a quelques années répondait :

« Adressez-vous au procureur et déposez une plainte en détention arbitraire, il ne vous écoutera pas.

« Adressez-vous aux tribunaux judiciaires, nous soulèverons l'incompétence et l'affaire ne sera en aucune manière jugée avant de longues années. Nous irons en appel, en cassation, nous épuiserons tous les moyens, et vous obtiendrez peut-être, ce qui est encore douteux, quelques centaines de francs de dommages-intérêts.

« Adressez-vous au ministre de l'intérieur, il ne vous recevra pas.

« Allez voir un député pour qu'il fasse une interpellation.

« Demandez à un journal d'ouvrir une campagne de presse, cela vous coûtera cher.

« Et dans ces derniers cas, vous serez obligée de révéler la cause de votre détention, et comme le scandale ne nous arrêtera plus, nous vous ferons poursuivre pour les faits qui ont motivé votre arrestation et vous serez régulièrement condamnée à la prison par les tribunaux judiciaires. »

La victime s'en alla inquiète et n'osa jamais se plaindre (1).

L'administration croit ou affecte de croire qu'elle n'est responsable que devant le ministre de l'intérieur. Certains auteurs ont soutenu aussi cette théorie (2).

On a en effet quelquefois prétendu que les actes judiciaires accomplis par les préfets avaient un caractère administratif, voire même gouvernemental (3) : autrement dit, ils seraient soumis à la juridiction administrative ; bien plus, ils échapperaient d'une manière absolue à tout recours, parce qu'ils seraient en dehors même de la compétence du Conseil d'Etat, statuant au contentieux (4).

Ces théories n'ont pas été admises par la jurisprudence. En 1889, à la suite d'actes de propagande royaliste, le préfet de police et quelques préfets en province avaient,

(1) M. Guillot, dans son ouvrage sur *Les nouveaux principes du C.I.C.*, fait allusion à une réponse semblable.

(2) Rougier, *op. cit.*, p. 17.

(3) Henri Coulon, Le recours contre l'emploi abusif de l'article 10 échoue parce qu'il constitue un acte de gouvernement (*La liberté individuelle*).

(4) M. Laferrière avait d'abord soutenu cette théorie, *Traité de juridiction administrative*, 1^{re} édit., t. II, p. 391.

par ordre du ministre, fait saisir en vertu de l'article 10 des affiches et des circulaires ; ils soutenaient qu'il y avait infraction à la loi de 1881 sur la liberté de la presse.

Un procès fut intenté devant les tribunaux judiciaires par ceux qui avaient subi ces saisies ; l'administration souleva l'incompétence, elle soutint que le préfet de police n'avait fait qu'exécuter les instructions qui lui avaient été données par le gouvernement, qu'il n'avait pas accompli un fait personnel, qu'il avait agi comme administrateur et dans l'exercice de ses fonctions.

Cette affaire et deux autres du même genre furent portées devant le Tribunal des conflits.

Dans l'une de ces affaires (1), le commissaire du gouvernement avait conclu à l'incompétence de l'autorité judiciaire ; il faisait remarquer que le préfet n'avait fait qu'exécuter les instructions à lui transmises au nom du gouvernement par le président du conseil, ministre de l'intérieur ; qu'il était par suite impossible d'apprécier les actes du préfet séparément des actes ministériels, alors surtout que ces ordres étaient expressément visés dans tous les mandats délivrés : les actes ainsi accomplis par le préfet étaient des actes de gouvernement.

Le Tribunal des conflits n'admit pas cette prétention et décida que lorsque le préfet agit en vertu de l'article 10 du Code d'instruction criminelle, il exerce des attributions de police judiciaire ; que les actes de saisie par lui pratiqués de son propre mouvement, ou sur l'ordre du ministre de l'intérieur relèvent de l'autorité judiciaire et que celle-ci est compétente pour statuer sur l'action en responsabilité intentée à l'occasion de ces actes.

(1) Affaire Usannaz, Trib. conflits, 25 mars 1889, D. 90.3.66.

Deux décisions du Tribunal des conflits du même jour ont décidé que les actes de police judiciaire accomplis par le préfet sont soumis, quant à leur régularité, à leur légalité et à leurs effets, au contrôle de l'autorité judiciaire.

La théorie suivant laquelle les actes de police judiciaire accomplis par le préfet auraient un caractère administratif n'a pas été admise non plus par le Tribunal des conflits.

Le préfet de police prétendait qu'il n'était pas officier de police judiciaire ; qu'il restait toujours fonctionnaire administratif. Par suite, les mesures qu'il prenait en qualité de représentant de la puissance publique, ne relevaient pas de l'autorité judiciaire. L'examen de ces mesures par les tribunaux de droit commun serait une atteinte à la séparation des pouvoirs.

Cette prétention, si elle ne se justifie pas légalement, repose sur des raisons pratiques.

C'est surtout dans les affaires politiques que des recours ont été exercés contre les préfets ayant agi en vertu de l'article 10. Or, en ces circonstances, les préfets n'agissent jamais de leur propre initiative ; ils obéissent à des ordres du gouvernement. La dernière circulaire de M. Clémenceau en fait foi (1). Il semble donc choquant de rendre un fonctionnaire responsable d'un acte exécuté par ordre ; s'il avait refusé d'agir, il aurait été immédiatement destitué et remplacé.

Pourtant, c'est avec raison que le Tribunal des conflits a décidé que les actes accomplis par les préfets en vertu de l'article 10 n'étaient ni des actes de gouvernement, ni des actes administratifs. Des arguments juridiques et des raisons historiques militent en faveur de ces décisions.

(1) Circulaire de 1906, déjà citée.

Elles ont en outre le précieux avantage de protéger la liberté individuelle.

Napoléon a voulu qu'un fonctionnaire de l'ordre administratif pût exercer des fonctions judiciaires ; il s'est bien gardé de le soumettre à la surveillance du procureur général ; c'est la seule raison pour laquelle il ne lui a pas donné le titre d'officier de police judiciaire, mais le préfet n'en reste pas moins, lorsqu'il agit en vertu de l'article 10, un officier de police judiciaire, sauf le titre.

D'autre part, la doctrine et la jurisprudence obligent les préfets à observer la plupart des formalités imposées aux officiers de police judiciaire, puisqu'ils ne font que suppléer ces officiers dans leur service (1) ; les actes du préfet exécutés conformément aux règles prescrites par le Code d'instruction criminelle ont donc un caractère judiciaire ; et les tribunaux judiciaires chargés de la répression connaissent tout naturellement de la validité des actes d'instruction. En outre, quand le préfet a commencé une instruction et que celle-ci est continuée par le parquet, c'est aux tribunaux judiciaires qu'il appartient de connaître de la validité de la procédure accomplie par les magistrats de l'ordre judiciaire. Si l'on admet la compétence des tribunaux administratifs à l'égard des actes exécutés par le préfet au début de cette enquête, il y aurait donc deux juridictions compétentes, deux juridictions qui connaîtraient de la validité des actes accomplis au cours d'une instruction ; c'est là un résultat inadmissible.

Faut-il laisser aux tribunaux administratifs le soin d'examiner les actes accomplis par le préfet, lorsque celui-ci classe l'affaire sans la transmettre au procureur ? Mais

(1) Cass., 3 août 1874, précité.

alors, la nature des opérations accomplies par le préfet dépendrait de circonstances postérieures à ces opérations (1), et il suffirait que le préfet ne transmitt pas le dossier au parquet pour échapper aux tribunaux judiciaires.

La nature des opérations du préfet ne peut pas non plus dépendre des ordres qu'il a reçus, c'est au préfet lui-même et non au gouvernement que l'article 10 confère des pouvoirs de police judiciaire. Les ordres que peut recevoir ce fonctionnaire, les circonstances extérieures ne changent pas la nature du mandat et ne font pas disparaître son caractère d'acte de police judiciaire ; ils ne sauraient le transformer en un acte de gouvernement. A quels dangers serait exposée la liberté individuelle ? Comment serait-elle protégée si la compétence des tribunaux dépendait d'un ordre du gouvernement ?

Le mandat est délivré quoi qu'il arrive en vertu de l'article 10 ; la mention qu'il a été délivré par ordre du gouvernement serait illégale.

La théorie suivant laquelle les tribunaux judiciaires sont seuls compétents est maintenant admise sans réserve : la jurisprudence n'a pas varié, toutes les actions intentées contre le préfet à raison d'actes judiciaires ont été soumises aux tribunaux de droit commun (2).

C'est du reste la solution qu'avait déjà admise le Conseil d'Etat sous l'empire de l'article 75 de la Constitution

(1) Trib. conflits, 15 décembre 1888 (S. 88.3.68) ; les tribunaux judiciaires sont compétents pour connaître des actes accomplis par les commissaires de police en qualité d'officiers de police judiciaire.

(2) Dans le courant de janvier 1904, un arrêt a rejeté l'exception d'incompétence que l'administration avait soulevée : le préfet de police avait été assigné en dommages-intérêts pour avoir fait lacérer des affiches commerciales, reproduisant d'une manière jugée peu convenable les traits des souverains étrangers.

de l'an VIII. Il avait décidé, le 25 novembre 1831, que l'autorisation du gouvernement n'était pas nécessaire pour une poursuite intentée contre le préfet de police à raison d'actes accomplis en vertu de l'article 10 du Code d'instruction criminelle parce que ces actes n'avaient pas un caractère administratif.

Ceux qui intentent une action contre le préfet peuvent obtenir leur mise en liberté, la restitution des objets saisis et même dommages-intérêts. Les actes accomplis illégalement peuvent être annulés.

La Cour de cassation a en effet décidé que les particuliers pouvaient revendiquer les documents saisis par le préfet, la jurisprudence est unanime pour accorder des dommages-intérêts à l'individu victime d'une mesure arbitraire.

Lorsqu'on intente un procès au préfet à raison des actes de police judiciaire, peut-on suivre les règles ordinaires de procédure ou doit-on recourir à la prise à partie, aux mesures qui sont imposées à ceux qui veulent obtenir en vertu de l'article 1382 la réparation civile du préjudice commis par un magistrat de l'ordre judiciaire dans l'exercice de ses fonctions.

Une jurisprudence constante accorde les mesures de protection de la prise à partie non seulement aux procureurs et aux juges d'instruction, mais encore à tous les officiers de police judiciaire qui sont les auxiliaires du ministère public, notamment aux maires (1), aux suppléants de justice de paix, aux gardes champêtres (2), et même aux gardes particuliers (3).

(1) Nancy, 25 janvier 1884, S. 85.2.183.

(2) Cass., 10 janvier 1900, *Pandectes françaises périodiques*, 1901. 1.215.

(3) Cass., 14 juin 1876, *Journal des avocats*, 1876, p. 321.

Mais la Cour de cassation a refusé aux préfets le bénéfice de la prise à partie parce qu'il n'est assimilé ni aux magistrats, ni au ministère public, ni aux autres fonctionnaires de l'ordre judiciaire.

Cette décision est justifiée. La prise à partie est réservée aux juges ; la jurisprudence en a étendu les avantages au ministère public et aux officiers de police judiciaire. Or, le préfet n'est pas officier de police judiciaire, il n'est pas soumis aux obligations de ce magistrat, il ne relève pas du procureur général ; il prend l'initiative des mesures qu'il prescrit, il peut être plus facilement tenté d'abuser de ses pouvoirs : les recours doivent être facilités, il faut que les préfets puissent être librement assignés dans l'état actuel de notre législation, on ne peut admettre que tantôt ils revendiquent la qualité d'officier de police judiciaire, que tantôt ils la rejettent.

Indépendamment du recours devant les tribunaux judiciaires, l'individu qui aurait été emprisonné arbitrairement pourrait déposer une plainte à raison de cette détention illégale et introduire une action pénale. Ce recours est illusoire ; les peines que les Codes ont édictées contre les auteurs d'attentats à la liberté sont si graves qu'on a toujours évité des poursuites (1).

Enfin, il reste le recours au ministre, l'interpellation devant le Parlement, mais ce sont là des moyens de recours extraordinaires qu'il ne nous appartient pas d'examiner.

(1) Picot, *Garanties de nos libertés*, *Revue des Deux-Mondes*, 15 juillet 1903.

CHAPITRE VI

PROJETS DE RÉFORME

L'article 10 a de tout temps soulevé de vives critiques ; on a dit à différentes reprises qu'il autorisait les plus violents attentats à la liberté individuelle, qu'il n'avait été et ne pouvait être qu'une source d'abus surtout avec l'interprétation extensive que la jurisprudence avait donnée à cet article.

Napoléon I^{er} lui-même se proposait déjà de limiter les pouvoirs judiciaires de l'administration. A des magistrats qui critiquaient l'article 10 il répondit en revenant de l'île d'Elbe : « J'ai souvent remarqué qu'il y avait entre l'administration et les corps judiciaires quelque chose qui n'allait pas, un certain froissement.... Oui, cela a besoin d'être revu (1). »

Napoléon ne réalisa pas ce projet, et ce ne fut qu'en 1879 que le premier projet de réforme fut déposé dans une assemblée législative.

Depuis cette époque, plusieurs projets ont été soumis à la Chambre des députés et au Sénat ; on peut s'étonner que ces projets n'aient pas été plus nombreux. La raison en est que les actes de la police sont en général ignorés du public et même des parlementaires et des ministres ; si par hasard l'un d'entre eux peut avoir quelque renseignement sur un fait ou sur un abus, il lui manque toujours

(1) Béranger, *De la justice criminelle*, p. 347.

certaines précisions qui permettraient d'appuyer solidement un débat à la Chambre sur des exemples impressionnants et non sur des considérations générales. Peut-être aussi convient-il de se souvenir que ceux qui se prétendent victimes de l'article 10 préfèrent en général le silence à la publicité d'un débat à la Chambre.

En 1878, le garde des sceaux, M. Dufaure, avait chargé une commission extraparlamentaire de préparer le projet du nouveau Code d'instruction criminelle. Cette commission conclut à l'abrogation pure et simple de l'article 10.

En 1879, le nouveau garde des sceaux, M. Le Royer, disait dans un rapport à la Chambre : « En conférant à un fonctionnaire qui ne relève que du ministère de l'intérieur, la faculté d'opérer des perquisitions et des saisies chez des citoyens, le Code de 1808 avait introduit dans notre organisation judiciaire une anomalie qui pouvait se justifier à cette époque mais qui, sous un régime particulier, où la légalité ne comporte aucune exception, ne peut être considéré que comme un anachronisme dangereux. »

Toutefois, le ministre de la justice fut moins absolu que la commission de réforme ; sur les observations du ministre de l'intérieur et du préfet de police (1) qui n'avaient pas voulu admettre la suppression de l'article 10, M. Le Royer faisait une distinction entre les préfets des départements et le préfet de police à Paris. En province il reconnaissait que le préfet ne s'était servi de l'article 10 que pour substituer arbitrairement leur action à celle de la magistrature. Il les privait de leur pouvoir judiciaire, mais leur laissait le droit de donner au commissaire de

(1) Voir annexe VII le texte du rapport adressé au garde des sceaux par M. Andrieux, préfet de police.

police, en qualité de supérieur hiérarchique, l'ordre d'accomplir des actes de leur ministère. A Paris, il voulait maintenir les pouvoirs du préfet de police, ajoutant que les agents de la préfecture de police sont les auxiliaires de la police judiciaire ; que dans les cas urgents, il est nécessaire que le préfet puisse délivrer les mandats, et qu'en attendant une commission du parquet, on risquerait souvent de ne plus pouvoir agir. « Enfin, ajoutait le rapporteur, au point de vue des attentats contre la sûreté de l'Etat, on ne saurait disconvenir que le préfet de police, par les moyens d'investigation et les sources de renseignements dont il dispose, ne soit mieux placé que le parquet pour surveiller les actes préparatoires et pour agir s'il y a lieu en temps utile. »

La commission sénatoriale vota le maintien de l'article 10 conformément au projet gouvernemental en y apportant toutefois quelques restrictions dont voici le texte ;

« ART. 10. — Le préfet de police peut faire tous les actes attribués contre les divers officiers de police judiciaire par le titre 1^{er}, chapitre 1^{er}, du livre III de la présente loi en se conformant aux règles et aux formes qui y sont prescrites.

Il peut requérir les officiers de police judiciaire autres que le procureur de la République et ses substituts et les juges d'instruction de faire tous les actes de police judiciaire qui sont dans les attributions de chacun d'eux. Dans les affaires où le préfet de police a agi en vertu du présent article, si le bien de la justice exige qu'il soit demandé de nouveaux renseignements, les officiers chargés de l'instruction lui demandent ces renseignements par écrit, et le préfet de police est tenu de les donner dans la même forme.

Ce projet voté par le Sénat fut rejeté le 4 novembre 1884

par la Chambre des députés qui vota l'abrogation pure et simple de l'article 10.

A cette séance, M. Ribot, alors garde des sceaux, s'était élevé violemment contre le projet du Sénat.

« Si on laisse subsister l'article 10, disait-il, c'est qu'on veut s'en servir dans les cas où un commissaire de police ne pourrait pas agir *motu proprio*.

« On sait, que chez telle personne, il y a une correspondance que la police aurait la curiosité peut-être légitime de lire ; on sait qu'ailleurs il y a quelque indice vague qu'il faut réunir et d'où on pourra sortir les éléments de l'inculpation. Si on s'adressait au juge d'instruction ou au parquet, on se heurterait peut-être à des scrupules. Les magistrats sont méticuleux, ils pourraient dire : « Non les indices sont trop vagues, vous voulez saisir des correspondances ; mais la justice ne permet de les lire que quand il y a des présomptions sérieuses. » Alors l'article 10 peut servir admirablement le préfet de police, qui n'est, lui, responsable vis-à-vis de personne, car il n'est pas officier de police judiciaire, et s'il agissait à la légère, il n'en devrait compte qu'à son supérieur immédiat, le ministre, qui le couvrirait toujours.

« Il n'a qu'à formuler une réquisition et à la faire remettre au commissaire, et celui-ci qui n'aurait aucun droit de faire telle ou telle perquisition, d'opérer telle ou telle arrestation qui pourrait être poursuivi pour l'avoir fait, se trouve couvert par l'autorité du préfet de police.

« Eh bien ! si l'on ne veut plus que l'article 10 serve dans ce cas, si l'on veut qu'il ne serve plus que dans le cas de flagrant délit, alors il n'est plus qu'une superfétation voulant garder que l'apparence, absolument que l'apparence, et il est parfaitement inutile de conserver dans le Code

une disposition qui n'est plus en harmonie avec la législation que vous voulez établir. »

M. Ribot craignait que le moindre pouvoir accordé au préfet de police n'eût de graves conséquences, et il disait :

« On laisse évidemment la porte ouverte à tous les abus. Dans la pratique, il est absolument impossible de discerner avec certitude, ce qui est ou non un flagrant délit. Armé d'un texte pareil, le préfet de police qui voudra à un moment donné, en dehors du flagrant délit, mettre la main sur des correspondances privées, commencera par agir, saisir les lettres et les lire, puis il les rendra lorsqu'il en aura pris copie... Je demande comment on pourra avoir raison de ce procédé abusif, le préfet de police n'étant pas officier de police judiciaire, c'est-à-dire n'étant pas soumis aux responsabilités étroites qui pèsent sur tous les officiers de police judiciaire ?

« Il faut choisir : ou bien vous voulez un système régulier et loyal, la séparation des pouvoirs, l'action de la justice séparée de l'action purement politique, purement administrative... ; alors, à l'exemple de toute législation sans exception, il vous suffit d'avoir un procureur général ayant sous ses ordres des procureurs de la République, des juges d'instruction, des commissaires de police, qui tous, en cas de flagrant délit, peuvent agir. Il n'est pas besoin de préfet de police. Par leur action propre en cas de flagrant délit, ils peuvent agir et vous n'avez rien à craindre. Il n'est pas besoin de réquisition du préfet de police, la justice est assurée. Ou en dehors de ces flagrants délits, vous voulez de cet article 10 vous faire une arme, vous voulez garder une place pour l'arbitraire ? Je pose cette question à la Chambre. »

M. Ribot terminait en disant :

« Si l'article 10 n'a pas d'autre objet que de permettre aux commissaires de police de faire ce que la loi ne leur permet de faire, c'est-à-dire de permettre aux commissaires de police de se transporter au domicile et d'y saisir des lettres, si c'est là ce qu'on veut faire, qu'on le dise ; quant à moi, je voterai contre l'article.

« Ce que je propose est, dites-vous, un progrès désirable, mais il est très naturel. J'en demande pardon à M. le rapporteur, mais le Code d'instruction criminelle remonte à 1808 ; est-ce se montrer si impatient que de demander en l'an 1884 qu'on fasse disparaître une disposition qui a été si vivement critiquée à toutes les époques ? Je croyais que M. le rapporteur était plus pressé de voir se réaliser certains progrès qu'il désire. L'article est mauvais, vous en convenez ; laissons-là les équivoques. Vous pensez qu'il peut être utile de le maintenir.... Au fond, vous êtes d'accord avec moi pour condamner l'article. Il est inutile, il est dangereux ; je persiste à demander cette suppression. »

Emue par cet éloquent réquisitoire, la Chambre des députés vota la suppression de l'article 10, mais le projet de loi ne fut jamais soumis au Sénat.

Une commission de législation criminelle fut organisée par la Chambre des députés ; elle avait pour mission de préparer un projet de révision du Code d'instruction criminelle. Les travaux de cette commission durèrent de 1885 à 1898, et dans le projet de révision ainsi élaboré, l'article 10 était supprimé, mais le projet ne fut jamais soumis au Parlement.

La question fut reprise en 1901 :

M. le professeur Larnaude avait été chargé par la Société générale des prisons d'ouvrir une enquête sur les garanties de la liberté individuelle à l'étranger.

A la suite de ce rapport, l'assemblée générale de la Société des prisons examina les différents moyens de concilier le respect de la liberté individuelle et les nécessités de la répression. La plupart des juristes qui prirent part à cette discussion estimèrent qu'il était opportun de ne pas maintenir les pouvoirs judiciaires des préfets de province qu'ils regardaient comme inutiles et dangereux ; mais la majorité d'entre eux furent d'avis qu'il y avait lieu de conserver les pouvoirs du préfet de police de Paris parce que lui seul peut rechercher et découvrir les délinquants grâce à ses agents, et qu'il peut parfois y avoir urgence d'accomplir certains actes.

La commission adopta le projet suivant :

« En cas d'extrême urgence, le préfet de police à Paris pourra faire personnellement requérir les officiers de police judiciaire, chacun en ce qui le concerne, de faire tous actes nécessaires afin de constater les crimes, délits et contraventions à charge de transmettre sa procédure au Procureur de la République dans les vingt-quatre heures.

« Les peines prononcées par l'article 3 de la loi du 3 décembre 1897 sont applicables à tout gardien qui, détenant un inculpé en quelque lieu que ce soit sur l'ordre du préfet de police, ne l'aurait pas conduit devant le procureur de la République dans les vingt-quatre heures. »

Le 12 juin de la même année, M. Cornudet, député de Seine-et-Oise, déposa à la Chambre des députés une proposition de loi de M. Ramel, ayant pour objet les garanties de la liberté individuelle. Dans ce projet, l'article 10 était abrogé purement et simplement.

A la même époque, l'opinion publique s'émut d'un certain nombre d'arrestations opérées par la police ; de

nombreuses attaques furent dirigées contre le préfet, et à la rentrée des Chambres, M. Mirman, qui avait eu connaissance des détentions administratives opérées par le préfet de Reims au moment de la visite des souverains russes, déposa un projet de loi tendant à l'abrogation de l'article 10.

A la séance du 4 novembre 1901, M. Mirman fit le procès de cet article.

« Cet article, disait-il, s'il est honnêtement appliqué est superflu... Le préfet est un fonctionnaire administratif et politique qui n'a point compétence en matière criminelle.

« En fait, cet article ne sert qu'à couvrir d'une apparence de légalité les pires arbitraires ; il permet les « détentions administratives », forme moderne et hypocrite des lettres de cachet. Il autorise les plus violents attentats à la liberté individuelle, et dans certaines circonstances, les plus dangereuses provocations ».

M. Mirman demanda l'urgence. Il émit le vœu que le président du conseil donnât l'ordre aux préfets de ne pas se servir de l'article 10 jusqu'à ce que la Chambre ait fait connaître sa décision sur le fond de la question.

L'urgence fut votée par la Chambre, mais le projet ne lui fut jamais soumis.

Le 30 juin 1903, MM. de Castelnau, Grosjean et Olivier déposèrent à la Chambre des députés un projet de loi tendant à restreindre indirectement les pouvoirs des préfets : ils confiaient au juge d'instruction seul le droit de procéder à des perquisitions et à des saisies.

Le 16 décembre 1904, M. Clémenceau déposa au Sénat une proposition de loi sur les garanties de la liberté individuelle. Ce projet abolissait l'article 10 et décidait que toute arrestation maintenue au delà de vingt-quatre heu-

res sans mandat de l'autorité judiciaire constituait le délit de violation de la liberté individuelle.

Un autre projet fut enfin déposé à la Chambre des députés par M. Cruppi député, le 3 février 1905 ; il abolissait l'article 10 et autorisait exceptionnellement et en cas d'urgence le préfet de police de Paris à requérir les officiers de police judiciaire de faire les actes nécessaires à la constatation des crimes ou délits.

Le Congrès de la Ligue des Droits de l'Homme vota à la séance du 11 juin 1905 l'abrogation de l'article 10.

Le 9 février 1909, M. Monis déposa au Sénat un projet de loi relatifs aux garanties des libertés individuelles. Le Sénat vota l'abrogation de l'article 10 après les observations présentées par M. Ribot.

Dans la déclaration ministérielle du 6 mars 1911, M. Monis, président du conseil, mit au programme du gouvernement l'abrogation de l'article 10 du Code d'instruction criminelle.

CHAPITRE VII

FAUT-IL MAINTENIR L'ARTICLE 10 ? TEXTE D'UN PROJET DE RÉFORME

Malgré les attaques qu'ils a subies, l'article 10 est toujours en vigueur. Pourtant, il n'est personne aujourd'hui qui demande son maintien en ses termes actuels. Mais ses adversaires ne sont pas d'accord ; les uns veulent son abrogation absolue ; d'autres se bornent à supprimer les pouvoirs judiciaires des préfets en province ; d'autres enfin, ne veulent conserver aux préfets leurs pouvoirs qu'en les soumettant à de sévères restrictions.

Les premiers invoquent le principe de la séparation des pouvoirs et le respect qui est dû aux libertés individuelles ; seuls, d'après eux, des magistrats de l'ordre judiciaire peuvent disposer des droits des citoyens dont ils sont les défenseurs.

Les pouvoirs des préfets, disent-ils, se justifiaient à l'époque où l'organisation judiciaire n'était pas encore solidement établie ; mais aujourd'hui que les magistrats de l'ordre judiciaire suffisent à assurer la répression, le maintien des pouvoirs judiciaires des préfets ne peut être qu'une source de conflits entre la justice et l'administration.

Les partisans de cette théorie s'indignent de voir notre liberté à la merci de fonctionnaires politiques n'offrant pas les garanties que la science juridique et l'indépendance des membres du pouvoir judiciaire peuvent présenter.

D'autant plus que le préfet peut, de sa propre initiative, procéder à des arrestations, à des perquisitions, à des saisies, même hors le cas de flagrant délit, alors qu'il faut que le juge d'instruction soit requis par le procureur pour accomplir les mêmes actes.

Beaucoup de jurisconsultes sont moins absolus, ils reconnaissent que les droits du préfet doivent disparaître, mais qu'il ne doit pas en être de même pour ceux du préfet de police de Paris,

Paris, disent-ils, est une des plus grandes villes du monde : il s'y trouve une population de toutes les conditions, de toutes les origines, de toutes les nationalités : c'est le siège du gouvernement et des pouvoirs publics.

En raison de cette situation particulière, il faut à Paris une organisation particulière ; il faut que le préfet de police puisse, dans les circonstances graves, agir sans délai et assurer la répression ; du reste, celui-ci exerce exclusivement une fonction de police, et l'on peut avoir plus de confiance en lui qu'en un préfet de département, car « la police est beaucoup plus près de la justice que de la politique ».

A cela, les partisans de la suppression radicale des pouvoirs judiciaires des préfets opposent les raisons suivantes.

Paris n'est pas la seule ville où se trouve une population importante et composée des éléments les plus divers ; il n'y a pas de raison pour que la répression soit assurée autrement à Marseille par exemple qu'à Paris.

Il ne faut pas plus de temps pour demander un mandat à un juge d'instruction qu'à un préfet de police.

Dans les cas où l'on prétend que l'article 10 est indispensable, on peut agir en vertu de lois spéciales sur la prostitution, sur le jeu, sur les fraudes alimentaires.

Enfin, c'est une erreur de dire que la police est beaucoup plus près de la justice que de la politique, car, le préfet de police a toujours été l'exécuteur fidèle des volontés du gouvernement qui le nomme et qui le révoque à son gré.

Frappés par ces arguments, quelques auteurs ne veulent conserver les pouvoirs du préfet de police qu'à la condition de les soumettre à une sévère réglementation, soit en limitant les fonctions judiciaires du préfet au cas de nécessité et d'urgence absolue, soit en lui accordant seulement le droit d'arrêter et de conserver un individu pendant un temps très court, soit en le soumettant à la surveillance des procureurs généraux.

Doit-on maintenir l'article 10 ? Doit-on au contraire rayer de notre Code une disposition qui a été l'objet de critiques si vives ? Si l'on s'en tient aux principes, si l'on pose la règle absolue de la séparation des pouvoirs, la réponse n'est pas douteuse : il ne faut donner aucun pouvoir judiciaire au préfet.

Mais dans une question si grave, il convient peut-être de ne pas se laisser entraîner par des idées généreuses et par des considérations théoriques. Il faut se placer en face des réalités, envisager les nécessités de la pratique et chercher le moyen de concilier le respect des libertés individuelles et l'efficacité de la répression.

Le nombre des délits et des crimes augmente chaque jour. Il ne nous appartient pas de rechercher la cause de cette progression inquiétante, mais nous devons constater que malgré la vigilance de la police et l'activité de la magistrature, beaucoup d'infractions restent impunies parce qu'on ne peut en découvrir les auteurs.

Dans le discours qu'il prononçait en 1913 à la rentrée des tribunaux, M. de Casabianca, substitut du procureur

général auprès de la Cour d'appel de Paris, établissait l'inquiétante proportion entre les délits commis et ceux qui restaient impunis parce que leurs auteurs sont inconnus.

Doit-on réduire le nombre de ceux qui ont pour mission de livrer les criminels aux tribunaux ? Doit-on surtout désarmer le préfet de police qui est un des auxiliaires les plus précieux de la justice ?

Sans doute, nous n'irons pas jusqu'à prétendre que si l'on supprimait l'article 10, la préfecture de police n'aurait plus de raison d'être, ou, comme l'a dit M. Puybaraud, « qu'à déménager ».

La perturbation serait moins grande qu'on ne l'a prétendu, car la plus grande partie des opérations sont exécutées sur commission rogatoire donnée par le juge d'instruction ou en vertu de loi spéciale. L'article 10 n'est, comme nous l'avons montré, employé qu'à titre exceptionnel et parfois même sans nécessité absolue. Dans la répression de la prostitution et du jeu, le décret de 1791 serait à la rigueur suffisant ; on reconnaît à la préfecture qu'il serait possible d'user de ce décret, même dans les cas d'urgence, si les chefs de brigade n'avaient l'habitude de demander une autorisation au préfet de police avant de procéder à une visite domiciliaire ou à une perquisition.

Dans la répression des fraudes alimentaires, l'article 10 n'est pas toujours nécessaire ; la loi de 1905 suffit.

Mais il faut reconnaître que souvent les malfaiteurs échapperaient à la police si le préfet n'avait pas le droit d'arrestation.

Il est impossible de faire la police dans Paris comme dans une autre ville ; c'est une nécessité reconnue depuis longtemps.

Sans remonter jusqu'à Louis XIV qui avait donné aux

lieutenants de police des pouvoirs judiciaires plus étendus qu'aux intendants, on trouve au début de la Révolution un officier municipal qui proclame dans un langage ardent le besoin de veiller avec un soin particulier à la sécurité de Paris.

« Citoyens législateurs, disait-il, l'immense population de Paris a toujours exigé de la part du gouvernement une attention toute particulière. Cette commune, le centre de toutes les lumières, le berceau de la Révolution française, le fruit du patriotisme est aussi le rendez-vous de tous les ennemis de la République, le quartier général des contre-révolutionnaires. »

Les raisons qui militaient en faveur de l'établissement d'un régime spécial à Paris n'ont pas disparu.

Aujourd'hui plus que jamais, il y a dans la population parisienne des gens dangereux : au rebut de notre nation sont venus se mêler, s'adjoindre un élément cosmopolite considérable, des gens de toutes nationalités, de toutes les races, des individus au passé suspect, des déserteurs, des révolutionnaires étrangers. Il faut pour défendre la société une police préventive et une police répressive fortement armée.

L'organisation actuelle de la préfecture de police paraît à peu près répondre à cette nécessité. Des agents en uniforme surveillent la voie publique ; ils s'efforcent d'inspirer aux honnêtes gens une salubre confiance et aux malfaiteurs une crainte efficace ; des agents « en bourgeois » se joignent à la foule non seulement pour aider leurs collègues « en tenue », mais aussi pour recueillir des renseignements. Dans tous les milieux, des indicateurs ramassent des indices.

Tous ces renseignements, tous ces indices sont trans-

mis, selon les cas, aux chefs de districts et aux commissaires de police. Ceux-ci, en cas d'urgence, les communiquent par téléphone à la préfecture de police. Là des secrétaires se tiennent jour et nuit en permanence et sont mis au courant de tous les rapports des agents de police et des inspecteurs des recherches.

Parfois un fait nécessite une mesure immédiate, il faut sans délai arrêter un malfaiteur ou opérer une saisie.

Si l'on s'adresse au parquet, le procureur général ne se contente pas d'une communication téléphonique, et même s'il veut agir sur un simple renseignement, il devra commettre un juge d'instruction qui à son tour examinera les indices recueillis avant de délivrer un mandat. Un temps forcément assez long s'écoule ainsi ; quand le mandat est signé, il est parfois trop tard pour l'exécuter.

Avec l'article 10, au contraire, aucun délai : dès que le secrétaire du préfet est prévenu, il fait signer à son chef un mandat et celui-ci peut être exécuté quelques instants après que les premiers renseignements ont été recueillis.

On objecte qu'il serait possible au parquet d'agir avec la même célérité, si les commissaires de police ou les chefs de districts l'avaient directement. Mais en fait la transmission directe des renseignements au parquet ne produirait pas les résultats espérés : le procureur ne se contenterait pas d'une communication téléphonique faite par un commissaire de police qui ne serait pas sous ses ordres et qui ne serait pas intéressé à lui faire connaître instantanément et avec précision le résultat de son enquête.

Les pratiques suivies à la préfecture de police ne laissent pas que de froisser ceux qui se préoccupent avant tout de la légalité ; ils disent que si le préfet agit rapidement c'est aux dépens des libertés individuelles ; il délivre sans

examen les mandats, il confie à des secrétaires sans compétence et sans responsabilité des mandats signés en blanc ou ratifie les opérations après coup.

En admettant même que ces assertions soient exactes, il faudrait ne pas être au courant des usages administratifs ou judiciaires pour attribuer à ce fait plus d'importance qu'il ne mérite.

Les procureurs et les juges d'instruction n'ont-ils pas pour auxiliaires, surtout dans les petites villes de province, de jeunes juges suppléants qui les remplacent dans leurs fonctions ? N'arrive-t-il pas même qu'au cours d'une instruction, un juge ratifie après coup des opérations effectuées par ses auxiliaires ? Et si l'on voulait se livrer à des généralités, ne voit-on pas les huissiers faire signifier par des clerks les actes qu'ils devraient porter eux-mêmes ; ne voit-on pas les notaires, malgré les prescriptions de la loi, signer longtemps après leurs clients les actes qu'ils ont dressés.

Tout ceci est regrettable, mais en matière de répression surtout, ce qu'il faut dire, c'est que la méconnaissance des formalités imposées par la loi trouve parfois son excuse dans la rapidité avec laquelle il faut agir : la sécurité publique a ses nécessités.

Une autre considération milite en faveur du maintien des pouvoirs du préfet.

Lorsqu'une instruction est ouverte par le parquet, on constate qu'il y a souvent des indiscretions. D'où viennent-elles ? Elles ont leur source dans des causes différentes, dans la multiplicité des formalités, dans la transmission des pièces des commissariats au Palais de justice, dans la présence d'auxiliaires obligatoires, dans l'indiscrétion intéressée de certains subalternes, dans le désir d'une publicité tapageuse.

En tout cas, le fait n'est que trop fréquent, il n'y a guère d'instruction où le public ne soit tenu jour par jour au courant de tout ce qui se passe, et l'on a vu des malfaiteurs qui avaient été ainsi avertis des mesures que l'on allait prendre contre eux.

A la préfecture, au contraire, il semble que la discrétion soit plus grande, les rouages étant moins compliqués, les transmissions moins nombreuses, les communications se faisant verbalement, et les ordres étant exécutés sans délai.

Le grief le plus sérieux que l'on ait formulé contre le préfet de police, c'est d'user de ses pouvoirs judiciaires dans les affaires politiques ; on l'accuse d'avoir été sous tous les régimes l'instrument du gouvernement et d'avoir commis les abus les plus odieux.

Sans doute des abus ont été commis, mais ceux-ci n'ont été possibles qu'en violant la loi et les prescriptions même de l'article 10. L'abus que l'on peut faire d'une disposition de loi n'est pas une raison pour la faire disparaître si elle est utile.

Or, sans vouloir invoquer la raison d'Etat, il faut convenir que dans une ville qui est le siège des pouvoirs publics, où les attentats sont à tout moment possibles, où des crimes que leurs auteurs qualifient de politiques, mais qui relèvent en réalité du droit commun, sont à chaque instant préparés, il est indispensable que la loi mette à la disposition du gouvernement un instrument rapide de prévention et de protection.

Que si l'article 10 a parfois servi à des actes purement politiques, est-il bien certain que si on le supprimait, le gouvernement ne trouverait pas la possibilité de faire jouer par les pouvoirs judiciaires le rôle que peut remplir

actuellement le préfet. La magistrature n'y gagnerait guère et l'on se priverait d'un texte qui peut avoir en matière de droit commun de réels avantages.

Aussi les magistrats sont-ils les premiers à défendre les droits des préfets, ils se plaignent de ce qu'on ait pris l'habitude de commettre un juge d'instruction au début des affaires politiques, ils craignent pour l'honneur et la tranquillité du corps judiciaire ; si le gouvernement veut agir, il sollicitera les juges et peut-être en trouvera-t-il un qui cède à ses demandes.

Il ne faut donc pas priver le préfet de police à Paris de ses pouvoirs judiciaires.

Doit-il en être de même pour les préfets des départements ?

Leurs pouvoirs sont inutiles, dit-on, la preuve en est que les préfets n'en usent pas ; leurs pouvoirs sont dangereux parce que ces fonctionnaires ne sont que des agents politiques.

On peut répondre que si, en province, les préfets n'ont pas usé plus souvent de leurs pouvoirs judiciaires, cela tient à l'organisation de la police qui est entre les mains des maires. A Lyon, où en vertu de lois spéciales la police relève du préfet, où il existe un secrétaire de police dont les attributions rappellent celles du préfet de police à Paris, l'article 10 a été employé, et la plupart des malfaiteurs arrêtés par ordre du préfet ont été condamnés par les tribunaux, ce qui prouve non seulement l'emploi de l'article 10 par le préfet, mais l'utilité même de cet emploi.

Pourquoi traiter autrement que Paris les grandes agglomérations où actuellement la sécurité est mal assurée ?

On veut réorganiser la police à Marseille, calquer son organisation sur celle de Paris. Ne serait-il pas logique de

donner au préfet des Bouches-du-Rhône, chef de cette police des pouvoirs judiciaires qui lui permettraient, en cas d'urgence, d'arrêter les malfaiteurs ?

Ne serait-il pas souhaitable que dans les grandes villes, dans les villes maritimes, dans les villes situées près des frontières, où les étrangers sont nombreux et échappent facilement à la répression, il y eût une police mieux organisée et que le préfet eût le droit d'arrestation ?

Aux préfets de quels départements faudrait-il accorder des pouvoirs judiciaires ? Le critérium paraît trop difficile à établir pour ne pas les donner à tous : les uns agiront, parce que cela sera nécessaire, les autres s'abstiendront parce qu'ils n'auront pas l'occasion d'user de leurs pouvoirs.

Quant à dire qu'il y a danger à confier aux préfets des pouvoirs judiciaires qui leur permettent de procéder arbitrairement à des arrestations, alors que les préfets ne sont que de simples agents du gouvernement relevant du ministre de l'intérieur, est-il bien certain, que même en l'absence de l'article 10 et après son abrogation, ces mêmes arrestations n'auraient pas lieu ? Aujourd'hui, on voit les préfets, ainsi que nous l'avons montré dans le chapitre IV, procéder à l'arrestation des vagabonds, des suspects en cas de passage de souverains, en cas de troubles, et ce n'est pas toujours en vertu de l'article 10.

L'abrogation de l'article 10 n'empêchera donc pas la plupart des arrestations que l'on qualifie d'arbitraires, Mais si l'on doit maintenir les pouvoirs des préfets, il convient en même temps de prévenir les abus.

Le meilleur moyen serait de délimiter dans la mesure du possible les droits du préfet et de faciliter les recours contre les excès du pouvoir.

Ce serait aller trop loin que de borner l'action des préfets aux cas de flagrant délit, ainsi qu'on l'a proposé. Cette restriction ne se comprendrait même pas puisqu'en cas de flagrant délit, les commissaires de police sont compétents, et si les préfets ne pouvaient agir que dans cette hypothèse, ils n'auraient en réalité aucun droit.

Ce que l'on peut dire de mieux, c'est qu'il ne faut accorder de pouvoirs judiciaires aux préfets qu'en cas d'urgence. Dans les affaires ordinaires, le parquet suffit à sa tâche :

Il faut de plus que les pouvoirs du préfet restent personnels.

Il faut qu'ils soient nettement subsidiaires, autrement dit, que le préfet ne puisse s'occuper d'une affaire lorsque le parquet en est saisi.

Il est nécessaire que le parquet soit avisé de tous les mandats sans exception que le préfet aura délivrés. Le procureur devra être saisi dans un délai très court, vingt-quatre heures en cas d'arrestation, dans un délai moins bref et non limité s'il n'y a qu'une perquisition. Dans certains cas, le préfet peut avoir besoin de continuer lui-même l'enquête ; un délai de vingt-quatre heures ne doit lui être imposé que si la liberté d'un citoyen est en jeu.

Mais quel que soit le résultat de la perquisition, le dossier sera remis au procureur qui sera seul juge de l'opportunité des poursuites.

Bien entendu, au cours de l'instruction à laquelle il se livrera, le préfet devra se soumettre à toutes les règles imposées aux officiers de police judiciaire pour la protection des libertés individuelles.

On conserverait le droit de réquisition à l'égard des officiers de police judiciaire afin de permettre au préfet

d'étendre son action en cas de nécessité absolue, mais il ne pourrait requérir les procureurs et les juges d'instruction. Si le préfet a le temps de s'adresser à un magistrat, c'est qu'il n'y a plus urgence, et rien ne s'oppose à ce que le parquet ait l'initiative des poursuites.

Les préfets ne seraient pas officiers de police judiciaire et par suite ne seraient pas soumis à la surveillance des procureurs généraux; cette surveillance serait inutile parce que les procureurs, eux aussi, sont révocables et sont soumis au gouvernement, elle serait dangereuse parce qu'on les mettrait en conflit avec les préfets et le supérieur direct de ceux-ci, le ministre de l'intérieur. Enfin, l'action disciplinaire des Cours d'appel serait inadmissible : elles feraient dépendre les préfets de la magistrature.

Malgré toutes les précautions, il peut y avoir des excès de pouvoir, il convient donc de rendre les recours plus faciles et plus efficaces.

On décidera que toute action intentée contre le préfet à raison d'un acte accompli en vertu de leur pouvoir judiciaire, sera de la compétence des tribunaux judiciaires sans que sa qualité d'agent du gouvernement ou de fonctionnaire administratif puisse jamais être invoquée pour échapper à la juridiction civile.

Tout citoyen qui croira être victime d'une mesure arbitraire pourra plus aisément obtenir justice, ses droits ne pourront être lésés sans qu'il lui soit possible de réclamer une réparation : les libertés individuelles seront sous la sauvegarde des pouvoirs judiciaires.

Est-il nécessaire de protéger les préfets eux-mêmes contre les recours abusifs ; il ne saurait être question de les faire bénéficier de la prise à partie puisqu'ils ne sont ni magistrats, ni officiers de police judiciaire. Ce serait en

réalité priver la personne lésée de la faculté de faire valoir ses droits : les préfets pourraient comme tout plaideur former une demande en dommages-intérêts pour citation abusive.

Le nouvel article 10 serait ainsi rédigé :

« Les préfets des départements et le préfet de police à Paris peuvent faire personnellement, en cas d'urgence, tous les actes attribués aux divers officiers de police judiciaire en se conformant aux règles et aux formes imposées à ces officiers. Ils ne pourront accomplir aucun acte d'instruction dès que le parquet sera saisi.

« Ils devront en tous les cas transmettre au procureur compétent le résultat de leurs opérations dans le plus bref délai et au plus tard dans les vingt quatre-heures lorsqu'ils auront procédé à une arrestation.

« Ils peuvent requérir les officiers de police judiciaire autres que le procureur de la République et ses substituts et les juges d'instruction de faire tous les actes de police judiciaire qui sont dans les attributions de chacun d'eux.

« Tout recours contre les actes accomplis par les préfets et par le préfet de police en vertu des paragraphes précédents, sera porté devant les tribunaux judiciaires sans que l'incompétence puisse être soulevée. »

CONCLUSION

Peut-être nous reprochera-t-on de nous être borné à consacrer par un texte les pratiques suivies aujourd'hui par les préfets des départements et le préfet de police, de codifier des règles admises par la jurisprudence ?

Notre tâche peut sembler inutile puisqu'avec l'article 10, tel qu'il existe actuellement, les abus sont très rares à notre époque.

On oublierait en nous faisant ce reproche qu'il suffirait d'un changement politique pour faire renaître les procédés les plus arbitraires, d'une évolution de la jurisprudence pour rendre les recours illusoires.

Sans doute, l'article 10 tel que nous le proposons n'empêchera pas tous les abus ; mais aucune loi ne peut maintenir dans les limites de la légalité un gouvernement qui voudrait s'en écarter ; les seules garanties qui existent contre les actes du pouvoir exécutif sont la liberté de la presse, le droit d'interpellation, la responsabilité ministérielle.

En permettant aux tribunaux judiciaires de connaître de la légalité des actes judiciaires accomplis par le préfet, en soumettant à la publicité des audiences les abus qui seraient commis, on contraindra dans la limite du possi-

ble les gouvernements à ne pas porter atteinte aux droits du citoyen, on conciliera le respect dû aux libertés individuelles avec les nécessités de la répression et la sécurité publique.

Vu :

Le Président de la Thèse,
F. LARNAUDE.

Vu :

Le Doyen,
F. LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

ANNEXE I

Lettre de cachet à formule imprimée portant ordre d'incarcérer à la Bastille

Mons. (*nom de l'officier chargé de l'arrestation*). Je vous fais
cette lettre
pour vous dire de recevoir dans mon château (*de la Bastille*
le s^r.)

Et de l'y retenir jusqu'à
nouvel ordre de ma part ; sur ce, je prie Dieu qu'il vous ait,
Mons... en sa sainte garde.

Ecrit à...

(Signé : Louis).

(Contresigné : AMELOT).

(1) *Archives de la Bastille*, 12.478, F. 203 ; Funck-Brentano, *Lettres
de cachet à Paris*, p. 481.

ANNEXE II

**Lettre d'anticipation signée de Maurepas, Ministre de la
Maison du Roy. portant ordre d'incarcérer Voltaire à
la Bastille.**

Monsieur,

Je vous adresse les ordres du Roy pour faire conduire et recevoir à la Bastille, le S. Arouet de Voltaire. Vous aurez soin s'il vous plaist de tenir la main à leur exécution, et de m'en donner avis, je suis toujours très parfaitement,

Monsieur,

Versailles, le 28 mars 1726.

*Votre très humble et très
affectionné serviteur,*
DE MAUREPAS.

(1) *Archives de la Bastille*, 10.948 ; original exposé en vitrine; Funck-Brentano, *Lettres de cachet à Paris*, p. 224.

ANNEXE III

**Formule imprimée attestant la délivrance d'une lettre
de cachet, formule remise à l'officier de police chargé
de faire l'arrestation.**

De par le Roy,

Il est ordonné au Sieur..... d'arrêter

et de l..... conduire au For-l'Evêque ; enjoint Sa Majesté au
geolier desdites prisons de le recevoir et garder jusqu'à nouvel
ordre. Fait à..... ce..... mil sept cent cinquante.

LOUIS.

Je soussigné.....

Certifie avoir en mes mains l'ordre du Roy, dont copie est
ci-dessus. A Paris, ce..... mil sept cent cinquante.

(1) *Archives de la Bastille*, M. S. 12.689, XLI.

ANNEXE IV

Recours contre les lettres de cachet.

L'article 91 de l'Ordonnance d'Orléans de 1560 était ainsi conçu :

« Et parce qu'aucuns abusant de la faveur de nos prédécesseurs, par importunité ou plutôt subrepticement ont obtenu quelquefois des lettres de cachet closes ou patentes, en vertu desquelles ils ont fait séquestrer des filles et icelles épousées ou fait épouser contre le gré et vouloir des père et mère et parents, tuteurs ou curateurs, chose digne de punition exemplaire, enjoignant à tout juge de procéder extraordinairement et comme en crime de rapt, contre les impétrants et ceux qui s'aideraient de telles lettres, sans avoir aucun égard à icelles. »

Il permettait, d'après Guyot, d'obtenir, si l'on faisait preuve qu'une lettre de cachet avait été surprise à l'autorité souveraine, des dommages-intérêts proportionnés à l'offense et au préjudice causés.

Le Parlement de Paris eut l'occasion de juger la plainte d'une dame qui avait été victime d'une lettre de cachet et rendit, le 9 juin 1769, l'arrêt suivant :

« La dame Veuve du sieur de Condé avait été enfermée en vertu d'une lettre de cachet, aux dames du Calvaire de la ville de Poitiers : il paraissait que, pour parvenir à l'obtention de cet ordre, il avait été présenté par le chevalier de Condé son fils, un mémoire signé de lui et de plusieurs autres personnes par lequel la dame de Condé était représentée comme une femme très déréglée dans ses mœurs. Après l'obtention de la lettre de cachet, le fils obtint du juge de Civray une ordonnance par la-

quelle il fut établi au régime et administration, des biens de sa mère, à la charge d'en rendre compte aux personnes indiquées par l'ordonnance du juge ; plus, de payer la pension et fournir à son entretien convenable à son état. La mère se fit recevoir appelante de cette ordonnance. Sur l'appel, le fils répandit dans sa requête les propos les plus injurieux contre sa mère ; il l'accusa de prostitution, et s'avoua pour être celui qui avait présenté, signé et fait signer le placet pour obtenir la lettre de cachet. Cependant la Veuve Condé parvint, après deux ans de détention, à faire révoquer la lettre de cachet ; elle épousa même en secondes noces le sieur Louchard, gentilhomme. Il n'était plus question que de l'appel de l'ordonnance du juge de Civray, La dame Louchard, sous l'autorité de son mari, concluait à l'infirmité de l'ordonnance, à une réparation d'honneur, à la suppression des termes injurieux, à 3.000 livres de dommages-intérêts contre son fils et 1.200 livres contre plusieurs particuliers, se disant parents d'elle ou de son fils, qui étaient intervenus sur l'appel et adhéraient aux conclusions du fils.

« Quoique cette cause ne fût point communiquée, M. Séguier, avocat général, après avoir entendu les avocats, prit la parole. Il observa que deux motifs excitaient son ministère ; le premier l'ordonnance du juge de Civray ; le deuxième, les termes injurieux répandus dans les requêtes du fils et des intervenants. Sur le premier objet, M. l'avocat général fit connaître l'irrégularité de l'ordonnance du juge de Civray ; il dit à cet égard qu'une lettre de cachet ne privait point celui contre qui elle était rendue, des effets civils ; que par conséquent, le juge de Civray, avait rendu abusivement une ordonnance qui, en même temps qu'elle privait la mère de l'administration de ses biens, sans qu'il apparût d'aucune procuration de sa part, la déférait à celui qui s'était avoué l'auteur de la détention. Sur le second, M. l'avocat général s'éleva avec la plus grande force contre le manque absolu de respect de la part du fils à l'égard de sa mère ; respect et révérence violés par les termes injurieux pro-

férés dans sa requête et dans celle des intervenants. Après avoir fait connaître combien le fils et ses adhérents méritaient l'animadversion de la cour, il termina par observer que les procureurs qui avait prêté leur ministère et servi la passion de leurs parties, en signant de pareilles requêtes, n'étaient pas moins coupables ; raison pour laquelle il conclut à l'interdiction des deux procureurs. »

Par l'arrêt cité, la cour, sur l'appel de l'ordonnance du juge de Civray, mit l'appellation et ce dont est appel au néant : émendant, faisant droit sur le réquisitoire des gens du roi, reçut M. le procureur général appelant de l'ordonnance du juge de Civray, lui fit défenses de plus en rendre à l'avenir de pareilles ; ayant aucunement égard aux requête et demande de la dame Louchard, ordonna la suppression des termes injurieux, condamna le sieur Condé, son fils, à 600 livres de dommages-intérêts envers elle, et les intervenants à 400 livres ; fit défense aux deux procureurs (dont l'un s'étant trouvé par hasard à l'audience, observa qu'il n'avait aucune connaissance de cette affaire, ne faisant que prêter son nom à son confrère), de plus à l'avenir signer des requêtes contenant des termes injurieux ; leur enjoignit à chacun d'être plus circonspects et condamna le sieur Condé et les intervenants, chacun à leur égard, aux dépens. »

Dans une autre espèce, la comtesse de Lancize s'étant plainte de l'enlèvement illégal et irrégulier qui avait été fait de sa personne et de ses papiers, et ayant justifié que cet attentat avait été provoqué sans motifs suffisants par le comte de la Tour du Roch et avait été exécuté sous sa direction, le 5 mai 1769, obtint contre ce seigneur vingt mille livres de dommages et intérêts, par arrêt rendu à la grand-chambre du parlement de Paris, le 9 avril 1770.

(1) Guyot, *Répertoire de jurisprudence* — T. 10, V^e *Lettre de cachet*, p. 479.

ANNEXE V

Texte du mandat délivré par le Préfet de police, le 25 février 1899, ordonnant les perquisitions qui eurent lieu chez les membres de la Ligue des patriotes.

« Nous, préfet de police,

« Vu les renseignements à nous parvenus, desquels il résulte qu'un groupement constitué sous le nom de « Ligue antisémitique » fonctionne en violation de l'article 291 du Code pénal.

« En vertu de l'article 10 du Code d'instruction criminelle.

« Mandons et ordonnons à. . . . commissaire de police, de se transporter au domicile de

« Et partout où besoin sera à l'effet d'y rechercher et saisir tous papiers, lettres, correspondances, brochures, armes et munitions de guerre et généralement tous objets susceptibles d'examen qui seront envoyés à la préfecture de police.

« Mandons et ordonnons à tous agents de la force publique de prêter main-forte pour l'exécution du présent mandat.

« Le procès-verbal qui sera dressé de cette opération nous sera transmis sans délai avec les objets saisis placés sous scellés.

« Fait à Paris, le 25 février 1899.

« Le préfet de police : (CH. BLANC). »

ANNEXE VI

PRÉFECTURE DE POLICE.

Division.

Bureau.

—
Ville de Paris.

—
Service de

—
Sommaire.

**Texte des mandats employés par les
chefs de service à la préfecture.**

PROCÈS-VERBAL.

L'an mil neuf cent.....

Nous, X... commissaire de police de la
Ville de Paris, chef du service de. . . .
officier de la police judiciaire, auxiliaire
de M. le procureur de la République, . . .

(Cette formule est employée par les chefs
de service agissant en cas de flagrant dé-
lit, ou sur commission rogatoire.)

ANNEXE VII

Rapport adressé à M. le Garde des Sceaux, le 28 août 1879, par M. Andrieux, préfet de police.

Monsieur le Garde des Sceaux,

J'ai l'honneur de vous adresser les observations suivantes sur la suppression de l'article 10 du Code d'instruction criminelle, au sujet duquel vous m'avez fait l'honneur de me consulter :

Tout d'abord, monsieur le ministre, il m'a semblé important de rechercher quelle avait été l'intention du législateur en édictant une mesure qui semble exorbitante du droit commun et contraire au principe de démarcation des pouvoirs administratif et judiciaire. La pensée qui a présidé à la rédaction de cet article ressort nettement de l'exposé des motifs présenté par Treilhard, à la séance du 7 novembre 1808, où il est dit :

« Le premier vœu de la loi est que toute infraction des règles soit connue, soit poursuivie, soit jugée, c'est par ce motif que l'exercice de la police judiciaire est confié à un grand nombre de personnes, et c'est aussi dans la même intention qu'on a voulu que des magistrats supérieurs de l'ordre administratif, qu'on ne doit nullement confondre avec les officiers de police judiciaire, puissent quelquefois requérir l'action des officiers de police, et même faire personnellement quelques actes tendant à constater les crimes. J'ai déjà observé que la police administrative prévenait beaucoup de maux en pénétrant les intentions secrètes des méchants ; il n'est pas difficile de se convaincre qu'il peut être infiniment urgent de saisir le coupable et les instruments du crime et qu'un instant perdu serait souvent irréparable ; il a donc paru très utile de donner ce droit aux préfets qui, par

des voies administratives, obtiennent quelquefois des lumières dont le fruit pourrait s'évanouir par le retard d'un recours à l'officier de police judiciaire. »

Dans le principe, le projet du Code d'instruction criminelle qui attribuait aux préfets la qualité d'officiers de police judiciaire ne leur donnait compétence que pour les crimes intéressant la sûreté de l'Etat.

Mais, sur les observations de l'empereur et celles de Treilhard, on a étendu leurs attributions à tous les crimes ou délits de droit commun, et tout en les privant de la qualité d'officiers de police judiciaire, dans le but de les soumettre à une subordination quelconque vis-à-vis des procureurs généraux, on les a investis de droits peut-être plus étendus encore par la rédaction de l'article 10 qui ne limite même pas leur action aux cas de flagrant délit.

Les partisans de l'abrogation de l'article 10 peuvent objecter, avec quelque raison, j'en conviens, qu'à l'époque où fut promulgué le Code d'instruction criminelle les difficultés de communication et la pénurie des moyens d'action devaient commander au pouvoir central d'investir ses représentants les plus directs de la plus large autorité possible. Le régime impérial, qui avait à se défendre contre les menées royalistes, voulait évidemment multiplier les moyens d'action au profit de ses préfets ; on doit admettre que le projet originaire du Code décelait la pensée vraie du gouvernement, en visant surtout les crimes intéressant la sûreté de l'Etat. Si l'on a généralisé, si l'on a étendu les attributions des préfets à tous les crimes, délits ou contraventions de droit commun, peut-être ne l'a-t-on fait que pour dissimuler les intentions réelles du gouvernement impérial.

Maintenant, il est vrai, tous le pays est doté de belles routes, de chemins de fer, de télégraphes, la science elle-même a mis ses progrès au service de la justice, la découverte et la répression des crimes sont devenues plus faciles et plus rapides, et enfin le pays, se gouvernant lui-même, n'a plus besoin des

dispositions législatives surannées qui pouvaient être utiles au despotisme. Ces considérations ont leur valeur : elles séduisent surtout ceux qui ne voient que le côté théorique ou spéculatif de la question ; mais elles perdent singulièrement de leur poids quand on se place au point de vue pratique des affaires.

Le gouvernement actuel a-t-il intérêt à abroger un article de loi que tous les gouvernements divers qui se sont succédé depuis 70 ans ont laissé subsister ? Est-il assez solidement assis pour pouvoir affirmer qu'à un moment donné il n'aura pas besoin d'une arme que la loi met dans sa main et dont il se dessaisirait gratuitement ? Les partis ont-ils donc désarmé ? Le gouvernement n'est-il plus discuté ? Bonapartistes, légitimistes et orléanistes sont-ils donc ralliés à la République ? et peut-on assurer que jamais un crime intéressant la sûreté de l'Etat ne sera commis par eux ? Non, bien certainement. Par quel excès de sentimentalité le gouvernement actuel viendrait-il abroger ce qu'il a trouvé tout établi et ce qu'on ne peut, par conséquent, l'accuser d'avoir établi lui-même ? Pourquoi donc ce qui a pu être utile aux autres gouvernements ne serait-il pas utilisé par le gouvernement actuel ?

Voilà pour le point de vue politique. Mais, si j'arrive à la question d'affaires proprement dite, que dois-je constater ? C'est que les dispositions de cet article, qui sont bien rarement appliquées par les préfets des départements, sont indispensables pour le préfet de police. Je dirai plus, c'est que si elles n'existaient pas, ou si elles étaient abrogées pour les départements, il faudrait les édicter ou les maintenir pour le préfet de police. En effet, il est constant qu'en pratique, dans les affaires exclusivement judiciaires, les préfets n'interviennent jamais. Il n'y a qu'en matière de crimes concernant la sûreté de l'Etat que les pouvoirs qui leur sont conférés peuvent être utilisés, et j'estime qu'il importe de ne pas se priver d'un moyen d'action aussi légal et consacré depuis tant d'années au profit de tous les gouvernements.

Quand un crime se commet dans un arrondissement, le pré-

fet en est avisé comme d'un fait grave se produisant dans son département ; mais jamais il n'agit. Le parquet est toujours mis en mouvement le premier ; c'est à lui qu'on s'adresse, c'est pour ainsi dire lui seul qu'on connaît en pareil cas, et le préfet n'est avisé que pour la forme. En abrogeant l'article 10, apporterait-on une innovation quelconque et changerait-on quoi que ce soit à ce qui est pratiqué dans les départements ? en aucune façon. Les affaires judiciaires seraient traitées comme elles sont actuellement, c'est-à-dire par le parquet et le juge d'instruction, et le gouvernement arriverait uniquement à se priver d'une arme légale qui, le cas échéant, c'est-à-dire en cas de conspiration, d'attentats contre la sûreté de l'Etat, etc., lui ferait défaut.

Si donc cette abrogation n'a aucune utilité et ne produit aucune modification dans le domaine judiciaire, si elle n'a pour résultat que d'affaiblir les moyens dont dispose le gouvernement pour se défendre, pourquoi la proposer ?

J'arrive, Monsieur le ministre, à ce qui concerne plus spécialement mon administration, et je répète ce que j'avais l'honneur d'indiquer plus haut : à savoir que si l'article 10 était abrogé pour les préfets des départements, il devait être maintenu pour le préfet de police. A l'inverse, en effet, de ce qui se produit en province, ce n'est plus l'autorité judiciaire, à Paris, qui est avisée des crimes et des délits avant tout autre ; c'est moi, ou les agents placés sous mes ordres. Les mesures urgentes à prendre sont prises par mes auxiliaires et bien souvent, en vertu de mandats émanant de moi-même. Dans bien des cas qui requièrent célérité, si, avant d'agir, je devais, à n'importe quelle heure du jour ou de la nuit, aviser la justice et attendre, soit un ordre du parquet, soit une ordonnance du juge d'instruction, mes agents arriveraient trop tard et le plus souvent les coupables ou le corps du délit échapperaient aux investigations tardives, qui seraient le résultat d'une procédure en forme. Ainsi, notamment en matière de maison, de jeux, il serait le plus souvent impossible d'arriver à une constatation

du délit, si je n'agissais en vertu de l'article 10 du Code d'instruction criminelle. Dans les affaires de cette nature, un constat possible tel jour, sera impossible le lendemain, et s'il fallait, au moment d'agir, saisir le parquet et attendre l'ordonnance du juge d'instruction, quelquefois à une heure fort avancée de la nuit, non seulement je viendrais échouer contre des difficultés matérielles que l'organisation du service judiciaire ne permet pas d'éviter, mais, le plus souvent, la justice régulièrement saisie arriverait trop tard. La même observation s'applique à la saisie des lettres, correspondances ou imprimés que je dois parfois faire pratiquer à la poste. Il en est de même en matière d'extradition ; quand un malfaiteur, poursuivi à l'étranger, est signalé comme s'étant réfugié à Paris, emportant des papiers ou valeurs qu'il importe de saisir. Tout récemment, au mois de mars 1879, il s'est produit un fait qui vient singulièrement confirmer ce que j'avance ; un juif allemand fut arrêté à Aix-la-Chapelle, avec sa maîtresse, en flagrant délit d'émission de faux billets de banque russes.

L'instruction préliminaire commencée contre lui établissait que des billets semblables, fabriqués par lui, devaient se trouver rue Violet, n° 45, au domicile de la mère de sa maîtresse. Il y avait urgence à ce qu'une perquisition fût opérée à ce domicile avant que la mère fût avisée. A la demande de l'ambassade russe, un mandat fut décerné et l'exécution amena la saisie d'un certain nombre de billets faux ainsi que des papiers fort importants. En eût-il été de même s'il eût fallu attendre qu'une instruction régulière fût ouverte ? c'est au moins fort douteux.

Souvent encore, il arrive qu'avant toute rédaction de procès-verbaux ou autres documents nécessaires pour mettre l'action publique en mouvement, des inculpés prennent la fuite.

Agissant en vertu de l'article 10, je fais télégraphier à la frontière, et j'arrive à m'assurer de la personne des malfaiteurs, avant que la procédure préparatrice ait eu même le temps matériel de parvenir au parquet.

Vous n'ignorez pas, Monsieur le garde des sceaux, avec

quelle extrême facilité on accuse la justice de laisser échapper les criminels. Combien ces accusations ne se multiplieraient-elles pas si, dans bien des circonstances, la possibilité d'agir avec la célérité que je vous indique m'était enlevée par l'abrogation de l'article 10.

Il est une autre matière, et c'est peut-être la plus délicate de mes attributions, dans laquelle cet article me permet d'agir sans être exposé au reproche de violer la légalité. Je veux parler de la police des mœurs. C'est aux termes de l'article 10 qu'il m'est permis de décerner des mandats d'amener, en vertu desquels mes agents, accompagnés d'un commissaire de police, pénètrent dans les garnis ou autres lieux mal famés, pour y opérer l'arrestation des femmes qui s'y livrent à la prostitution clandestine.

Vous n'ignorez pas, Monsieur le ministre, qu'en dehors des lois de police générale du 24 août 1790 et du 22 juillet 1791, il n'existe, sur cette matière, aucune législation spéciale. Il semble qu'on ait eu crainte de légiférer sur ce sujet. Un arrêté de la Commune de Paris, du 21 nivôse an II, prohiba la prostitution et prononça le bannissement contre les femmes qui s'y livraient. Mais on n'obtint aucun résultat. Deux ans plus tard, le 17 nivôse an IV, une législation générale réglementaire ayant paru nécessaire, le Directoire exécutif adressa un message au Conseil des Cinq cents pour qu'une loi fût rendue ; mais, tout en indiquant les bases d'une législation nouvelle, ce message demeura sans suite depuis, et lorsque la préfecture de police fut organisée, on s'occupa dans les bureaux de cette administration, de la rédaction d'un projet de loi sur la prostitution, mais ce projet, comme ceux qui l'avaient précédé, n'a jamais été admis à l'honneur de la discussion. Il en résulte que, comme tous mes prédécesseurs, je suis obligé de surveiller et de réprimer ce mal, reconnu inévitable, par des moyens purement administratifs et qui sont au moins contestables au point de vue légal.

Si mon action, déjà bien restreinte, venait à être entravée ou diminuée par l'abrogation de l'article 10 du Code d'instruction

criminelle, il n'est pas douteux que la prostitution, qui ne s'étend que trop tous les jours, ne prît bientôt des développements déplorables pour la morale et la santé publiques.

Je n'ai parlé ici que des matières spéciales dans lesquelles l'application de cet article m'est indispensable ; son utilité démontrée pour les préfets des départements en ce qui touche les affaires intéressant la sûreté de l'Etat, ne saurait être discutée en ce qui me concerne ; car, plus qu'aucun autre de mes collègues, je suis à même, à raison des renseignements tout spéciaux qui me sont fournis, de pouvoir utilement et promptement agir dans des affaires de cette nature.

En résumé, Monsieur le ministre, j'estime que l'abrogation de l'article 10 du Code d'instruction criminelle ne changerait rien pour les départements à ce qui existe au point de vue judiciaire, et enlèverait aux préfets un moyen d'action dont le gouvernement pourrait avoir besoin à un moment donné. En ce qui concerne Paris, il en serait tout autrement, il y aurait une perturbation véritable jetée dans la marche des instructions criminelles, et je ne crains pas de dire que si le législateur dépouillait les préfets des départements des attributions que leur confère cet article, il devrait en maintenir les dispositions pour le préfet de police.

(1) Andrieux, *Mémoires d'un préfet de police*.

BIBLIOGRAPHIE

- Andrieux.** — Souvenirs d'un préfet de police. Paris, 2 vol.
- Ardascheff (Paul).** — Intendant de province sous Louis XVI. Paris, 1909, 2 vol. in-4°.
- Aulard.** — La Révolution française. *Revue publiée par la Société de l'Histoire de la Révolution*, sous la direction de —.
- La Révolution française. *Recueil de documents pour l'Histoire de l'esprit public*, Paris, 1903, 4 vol. in-4°.
- Etude et leçons sur la Révolution française, Paris, 1893, 7 vol. in-8°.
- Liberté individuelle sous Napoléon I^{er}. *Revue du Palais*, 1897.
- Avenel (d').** — Richelieu et la monarchie absolue. Paris, Plon-Nourrit, 1884-1890, 4 vol.
- Babeau.** — La Province sous l'Ancien Régime. Paris, 1894, 2 vol.
- Béranger.** — De la justice criminelle.
- Berriat de Saint-Prix.** — Justice révolutionnaire, à Paris, Bordeaux, etc... Paris, 1861.
- Manuel de police judiciaire. Paris, 1841. P. Dupont, id.
- Bertauld.** — La Liberté civile, Paris, 1864, 1 vol. in-8°.
- Beugnot.** — Préfet de police.
- Boitard.** — Leçons de droit criminel. Paris, 1836.
- Boullaire.** — Liberté individuelle et responsabilité des Fonctionnaires. Paris, 1889.
- Bourguignon.** — Manuel d'instruction criminelle, Paris, 1810.
- Brissaud.** — Manuel historique du droit français.
- Broc (Vicomte de).** — La vie en France sous le Premier Empire, Paris, Plon-Nourrit. 1845.
- Bulletin criminel de la Cour de cassation.*
- Carnot.** — De l'Instruction criminelle. Paris, 1812-1817. 3 vol.
- Caullet.** — Fonctions du procureur de la République et de ses auxiliaires au point de vue de la police judiciaire. Thèse pour le doctorat, par M. Louis (), procureur de la République.

- Chalamel.** — Histoire de la liberté en France. Paris, 1886. 2 vol.
- Chassaigne.** — Des lettres de cachet sous l'Ancien Régime. Thèse pour le doctorat, par M. André Chassaigne, avocat à la Cour d'appel, soutenue devant la Faculté de Paris.
- Choix de rapports.* Opinions et discours prononcés à la tribune nationale.
- Clément.** — Police sous Louis XIV.
- Code de la police,* 1767.
- Coffinières.** — Traité de la liberté individuelle. Paris, 1828, 2 vol.
- Combarieu.** — Des pouvoirs du préfet de police. *Revue d'administration,* 1883, n° 5.
- Corréard.** — La France sous le Consulat, Paris, 1899.
- Coulon (H.).** — Article 10 du Code d'instruction criminelle.
- Dalloz.** — *Recueil périodique et critique de jurisprudence, de législation et de doctrine.*
- Daudet (Ernest).** — La police et les Chouans.
- Daunou.** — Essais sur les garanties individuelles. Paris, 1819.
- Dayot (Armand).** — Prisons d'Etat sous le Premier Empire, *Revue du Palais,* 1898.
- Delaye.** — Article dans le Journal *Le Soleil* des 10, 12 et 14 février 1884 par M. Delaye, ancien juge d'instruction.
- Dumesnil.** — Mémoire de Sénart, agent du gouvernement révolutionnaire publié en 1824.
- Duruy.** — Précis d'Histoire de France.
- Duverger.** — Manuel du juge d'instruction, par F. Niort, 1835.
- Duvernoy.** — Lettres de cachet en Lorraine. Paris, extrait de la *Revue des Etudes historiques,* novembre-décembre, 1907.
- Esmein.** — Cours élémentaire d'histoire du droit français.
— Histoire de la procédure criminelle en France.
- Frégier.** — Histoire de la police à Paris.
- Funck-Brentano.** — Les lettres de cachet à Paris, Imprimerie Nationale, 1903.
— Lettres de cachet. *Revue des Deux-Mondes,* 15 octobre 1892.
— Lettres de cachet en Province, *Revue bleue,* 20 juillet 1899.
— Légendes et archives de la Bastille, 1 vol. Paris, 1898.
- Garraud.** — Traité de l'instruction criminelle et de procédure pénale.
- Gin.** — Les vrais principes du gouvernement français, édition de 1872.
- Giry.** — Manuel de diplomatique. Paris, Hachette, 1893.
- Guillon.** — Complots militaires sous le Consulat et l'Empire.

- Guillot (A.).** — Nouveau principe du Code d'instruction criminelle.
 — Projet de réforme du Code d'instruction criminelle, *Gazette des Tribunaux*, 11, 12, 16, 20, 23 janvier 1884.
 — Paris qui souffre. Paris, 1887.
- Hanotaux.** — Origine de l'institution des intendants des provinces, Paris, 1884.
- Hatté.** — Exposé général de la Loi sur l'instruction contradictoire. Paris, 1898.
- Hauterive (Ernest d').** — La police secrète au Premier Empire. Paris, 1908, 2 vol.
- Héroid et Joson.** — Manuel de la liberté individuelle, *Histoire parlementaire de la Révolution*.
- Isambert.** — Ancienne loi française.
- Joly.** — Lettres de cachet dans la généralité de Caen.
Journal des conseillers municipaux, 1834. Consultation par Crémieu, Hennequin et Dupin.
- Jousse.** — Traité de l'administration de la justice, par Jousse, conseiller au présidial d'Orléans. Paris, 1771.
- Laborde.** — Cours de droit criminel. Paris, 1886.
- Lagraverend.** — Traité de législation criminelle.
- De Lanzac de Laborie.** — Paris sous Napoléon. Paris, Plon-Nourrit, 1905-1906.
- Larnaudé.** — Responsabilité des magistrats et des fonctionnaires. *Revue pénitentiaire*, mai 1906.
 — Les garanties de la liberté individuelle. *Revue pénitentiaire*, février 1901. Paris, 1901, in-8°.
- Laroche-Flavin.** — Treize livres des Parlements de France.
- Lavisse.** — *Histoire de France depuis les origines jusqu'à la Révolution*, Paris, 1900-1901.
- Lefèvre-Portalès.** — Liberté individuelle. *Revue des Deux-Mondes*, 15 août 1860.
- Locré.** — Législation civile, commerciale et criminelle de la France.
- Loyseau.** — Cinq livres du droit des offices. Paris, 1610.
- Lurine.** — Histoire secrète et publique de la police moderne et ancienne.
- Madelin.** — Fouché. Paris, 1901, 2 vol. in-4°.
- Mangin.** — Traité de l'action publique en matière criminelle. Paris, 1837, 2 vol.
 — Traité des procès-verbaux en matière de délits et contraventions. Paris, 1839.

- Marchand.** — Un intendant sous Louis XIV : Lebreton en province, 1887-1904.
- Martin-Sarrazeaud.** — Réforme du Code d'instruction criminelle et de la Préfecture de police.
- De Maupas.** — Mémoires sur le Second Empire.
- Maurice.** — Des prisons de la Seine, 1840.
- Michelet.** — Histoire de la Révolution.
- Mirabeau.** — Lettres de cachet et prisons d'Etat, ouvrage posthume composé en 1778 attribué à Mirabeau.
- Morin.** — *Répertoire du droit criminel.*
- Morizot-Thibault.** — Instruction préparatoire.
— *Habeas corpus* français.
- Moreau.** — Mes souvenirs. Edition Plon, 2 vol. in-8°.
- Moreau (Jacob et Nicolas).** — Les devoirs du prince réduits à un seul principe ou discours sur la justice dédié au roi. Versailles, 1775.
- Napoléon** (correspondance de). — 32 vol., 1858.
— (correspondance inédite de).
- Ney.** — Maximes du droit public français, 1772.
- Nigon de Berty.** — Liberté individuelle.
Ordonnances du Louvre.
Ordonnances des rois de France de la troisième race, par Laurière, 21 vol. Paris, 1723-1849.
- Ortolan et Desjardin.** — Droit pénal.
- Paulian.** — La reconnaissance en droit anglais. Thèse Paris, 1911.
- Petit.** — Les préfets et le C.I.C. Thèse Paris, 1903.
- Picot.** — *Semaine politique et littéraire*, 14 avril 1900.
— La protection des libertés individuelles. *Revue des Deux-Mondes*, 15 juillet 1903.
- Poitou.** — Liberté civile et pouvoirs de l'administration en France, 1869.
- Poulet.** — Institution française de 1795 à 1814.
- Puybaraud (Louis).** — La police à Paris, son organisation, son fonctionnement.
- Raisson.** — Histoire de la police à Paris.
- Rambaud.** — Histoire de la civilisation.
- Ravaissin.** — Archives de la Bastille. 19 vol. Paris, 1866.
- Régnier.** — Préfets du Consulat et de l'Empire. Paris, 1907.
Répertoire universel et raisonné de jurisprudence civile, criminelle, canonique et bénéficiale de Guyot. Paris, 1785.
Revue pénitentiaire ou Bulletin de la Société générale des prisons.

- Ricard.** — Les institutions judiciaires et administratives de l'ancienne France.
- Roquin.** — Etat de la France au 18 brumaire.
- Rossi.** — Cours de droit constitutionnel.
- Rougier (Raphaël).** — La liberté individuelle et les pouvoirs judiciaires de l'administration.
- Sabatier.** — Etudes et discours. Paris, 1911, 1 vol.
- Seligman.** — Justice en France sous la Révolution, t. I, 1901 ; t. II, 1913.
- Sénac de Meilhan.** — Du gouvernement, des mœurs et des conditions en France avant la Révolution.
- Serrigny.** — Traité du droit public des Français.
- Simon (Charles).** — Paris de 1800 à 1900.
- Sirey.** — *Recueil général des lois et arrêts.*
- Sorel.** — L'Europe et la Révolution française.
- Taine.** — Origine de la France contemporaine.
Temps (Journal Le). — 1^{er} au 7 août 1894, 27 février 1899.
- Thiers.** — Consulat et Empire.
- Tocqueville (de).** — Mélanges.
- Vidal.** — Traité du droit pénal.
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
PRÉFACE	1
 CHAPITRE PREMIER. — La liberté individuelle sous l'An- cien Régime.	3
I. — <i>Lettres de cachet</i>	3
Diverses lettres de cachet. — Forme. — Justification théo- rique. — Date d'origine. — Mode de délivrance. — Le roi. — Les ministres. — Intendants. — Procédure de délivrance. — Exécution des lettres. — Qui pouvait ob- tenir des lettres. — Famille, seigneur, etc. — Motif de délivrance, raisons politiques, auteurs imprimeurs, etc., étrangers, aliénés, prostituées, artistes, affaires de fa- mille, raisons de police. — Arrestation des inculpés. — Ordonnance de 1670. — Libération des prisonniers. — La vie en prison. — Recours. — Abus. — Protestation et projets de Réforme. — Abrogation.	
II. — <i>Pouvoirs des intendants et du lieutenant de police.</i>	25
 CHAPITRE II. — La liberté individuelle sous la Révo- lution.	28
I. — <i>Mesures pour protéger les libertés individuettes.</i>	28
Déclaration des Droits de l'Homme, — Réforme de l'ins- truction criminelle. — Les Constitutions et les lois. — Réforme de l'administration.	
II. — <i>Atteintes à la liberté</i>	33
Constituante. — Comité de recherches. — Législative. — Passports, visites domiciliaires. — Convention. — Commissaires aux armées. — Tribunaux spéciaux. —	

Comités. — Directoire. — Droit d'arrestation confié au gouvernement. — Loi des otages. — Consulat. — Art. 46 de la Constitution de l'an VIII. — Les préfets. — Leur rôle. — L'empire. — La situation et la police. — Les arrestations administratives. — Recours. — Commissions sénatoriales. — Rôle des préfets sous l'Empire.	
III. — <i>Pourquoi la liberté n'a-t-elle pas été respectée sous la Révolution.</i>	43
Influence des traditions. — La situation à l'intérieur et à l'extérieur. — Influence de l'armée.	
IV. — <i>Discussion au Conseil d'Etat du Code d'instruction criminelle.</i>	52
En 1804. — En 1808. — Texte de l'article 10.	
CHAPITRE III. — Etendue des pouvoirs des préfets. . .	55
Le préfet n'est pas officier de police judiciaire. — Indépendance des préfets et des magistrats. — Le préfet n'est pas membre du ministère public, n'est pas une juridiction d'instruction. — A tous les pouvoirs des officiers de police judiciaire, même hors le cas de flagrant délit dans tous les cas. — Droit d'arrestation. — Formalités. — Droit de réquisition. — Leurs pouvoirs sont subsidiaires, personnels. — Transmission des pièces.	
CHAPITRE IV. — Usage de l'article 10 depuis la rédaction du Code jusqu'à nos jours.	72
I. — <i>De 1808 à 1870.</i>	72
Premier Empire. — Restauration. — Monarchie de juillet. — République de 1848. — Second Empire.	
II. — <i>De 1870 à nos jours</i>	79
Difficultés des enquêtes. — Préfets en province. — Préfet de police. — Comment on évite de recourir à l'article 10. — Quand doit-on y recourir, urgence, descentes de police, prostitution, jeux et courses, braconnage, etc. — Affaires politiques. — Le respect des libertés. — Transmet-on les affaires au parquet. — Instruction parallèles. — Arrestations administratives. — Elles n'ont	

pas lieu en vertu de l'article 10. — Mode de procéder.
— Le classement des procès-verbaux. Il n'a pas lieu en
vertu de l'article 10. — Arrestation en vue de la sécurité
publique. — Chantage. — Affaires financières, etc.

CHAPITRE V. — Recours contre l'emploi abusif de l'article 10 105

Prétentions de la préfecture de police. — Caractère administratif, gouvernemental, judiciaire des actes des préfets. — Les tribunaux judiciaires sont seuls compétents. — Prise à partie.

CHAPITRE VI. — Projets de réforme. 113

Napoléon. — Réforme au C. I. G. — Discussion de 1879. — De 1884. — Discussion de la Société générale des prisons. — Projet Cornudet. — Discours Mirman. — Projet de Castelnau. — Projet Clémenceau. — Projet Cruppi. — Projet Monis.

CHAPITRE VII. — Faut-il maintenir l'article 10 ? 122

Texte du projet de Réforme 134

CONCLUSION 135

ANNEXES. 137

I. — Formule de lettre de cachet 137

II. — Formule de lettre d'anticipation. 138

III. — Formule d'ordre d'arrestation. 139

IV. — Recours contre les lettres de cachet 140

V. — Texte des mandats délivrés en vertu de l'article 10 . 143

VI. — Texte des mandats employés par les chefs de service
à la préfecture. 144

VII. — Rapport de M. Andrieux 145

BIBLIOGRAPHIE. 153

TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES

A

Abus, 21, 78, 79, 80, 90.
Administration sous la Révolution, 31.
Admin. sous le Consulat, 32.
Aliénés, 13.
Anarchistes, 89.
Arrestation (droit du préfet), 63.
Article 10. Texte, 54.
Artistes, 15.
Assemblée Constituante, 28, 31, 33.
Assemblée Législative, 34.

B

Braconnage, 88.

C

Carnets, 93.
Castelnau, Grosjean, Olivier, projet de lois, 120.
Chantage, 20, 101, 103.
Circulaire de Decazes, 75.
Circulaire de 1903, 83.
Circulaire de 1906, 82.
Clémenceau, 82, 120.
Code pénal de 1791, 31.
Code de l'an IV, 31.
Coëtlogon (affaire), 59 et s., 75 et s.
Commissaires de police, 83 et s.
Commission sénatoriale, 44.
Comités, 35.
Conseil d'Etat (Discussion de l'art. 10), 52.

Constitution, 3 septembre 1791, 33, 34.
— 5 fructidor an III, 32.
— an VIII, 37.
Consulat, 37.
— attentats, bandits, 39.
Convention, 34 et s.
Cornudet, 119.
Courses, 87.
Crémieux, 75.
Cruppi (Projet), 121.

D

Déclaration des Droits de l'Homme, 28.
Décret, 21 janvier 1810, 72.
— 3 mars 1810, 73.
— 4 mai 1812, 72.
Délégation de la souveraineté, 6, 27, 42.
Délégation des pouvoirs des préfets, 70.
Délivrance des lettres de cachet, 8.
Descentes de police, 86.
Détentions administratives, 41, 44, 64, 84, 93, 100.
Détentions arbitraires, 95.
Directoire, 36.

E

Empire (premier). Lettres de cachet, 42, 73.

— Usages de l'article 10, 72.
 Empire (second), usage de l'article 10, 76 et s.
 Espionnage, 86.
 Etrangers, 13, 97.

F

Famille (protection de), 11, 15.
 Faustin-Hélie, 58.
 Flagrant délit, 58.
 Formalités, 64.
 Formules des lettres de cachet, 59, annexe I.
 Fouché, 41, 43 et s.
 Fraudes alimentaires, 85.

G

Garnis, 86.

I

Instruction criminelle, 17, 29.
 Instructions parallèles, 92, 68.
 Intendants (V. Lettres de cachet), 25 et s.

J

Jeux, 85, 87.
 Justice retenue, 6.

L

Larnaude, 118.
 Le Royer, 79, 114.
 Lettres d'anticipation, 8, annexe III.
 Lettres de cachet. Abus, 21.
 — Délivrance, 8.
 — Exécution, 8.
 — Lettres en blanc, 22.
 — Origine, 5.
 — Protestations, 22.
 — Qui les demande, 11, 17.
 — Recours, 20.
 — Sous Napoléon I^{er}, 42, 73.
 — Suppression, 25.

— Vente, 21.
 Lettres patentes, 4.
 Liberté provisoire, 64.
 Lieutenant de police, 25 et s.
 Ligue des droits de l'homme, 96.
 121.

Loi de 1791 (jeux, prostitution), 84 et s.
 — 8 décembre 1897 (garanties aux inculpés), 65.
 Louis XVI et les lettres de cachet, 23.

M

Malesherbes, 23.
 — Caractère administratif, 105.
 — gouvernemental, 107.
 — judiciaire, 107.
 — leur nombre, 300.
 — verbaux, 79.
 Mirman, 120.
 Monarchie de Juillet, 75.
 Monis, 121.

O

Odilon Barrot, 59.
 Officiers de police judiciaire, 65 et s.
 Ordonnance de 1670, 10, 17, 28.
 Otage (loi des), 37.
 Ouvrages contraires à la loi, aux mœurs, 13, 88.

P

Passeports, 34.
 Politiques (affaires), 12, 62, 88.
 Préfets. Pouvoirs, 38 et s.
 — — personnels, 69.
 — — subsidiaires, 68.
 — Rapports avec les magistrats, 55, 71, 91.
 V. *Instruction criminelle. Officiers de police, etc.*

Préfets des départements, 80.

— affaires politiques, 62, 88.

— de Lyon, 80.

— Nomination, 47.

— Usage de l'article 10, 80.

Préfet de police, .

— affaires politiques, 88.

Prise à partie, 111.

Prison (régime des), 10.

Procès-verbaux (tirage des), 97.

Projets de réforme, 1, 13.

Prostituées, 14, 86.

R

Rapport de la Société des Prisons, 118.

Recours. Lettres de cachet, 20.

— Premier empire, 44.

— contre les préfets, 105.

République de 1848 (usage de l'article 10), 75.

République (Troisième), usage de l'article 10, 79.

Réquisition, 65.

Restauration, usage de l'article 10, 74.

Reverchon, 79.

Révolution (considérations sur la), 47.

Ribot, 110.

S

Sceau du roi, 4, 7.

Souveraineté du roi, 5, 7.

Séparation des pouvoirs, 32.

T

Torture, 5.

Toxiques, 88.

Traite des blanches, 86.

Treilhard, 53.

Tribunaux spéciaux, 34.

V

Visites domiciliaires, 34.

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne).
